



NÚCLEO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

ALTEMIR ROQUE

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE ESTADUAL
EM CACOAL: AS CONTRADIÇÕES ENTRE A NORMATIZAÇÃO E A PRÁTICA
VIVENCIADA NO ESPAÇO ESCOLAR**

PORTO VELHO/RO
2015

ALTEMIR ROQUE

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE ESTADUAL
EM CACOAL: AS CONTRADIÇÕES ENTRE A NORMATIZAÇÃO E A PRÁTICA
VIVENCIADA NO ESPAÇO ESCOLAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós -
Graduação *Strictu Senso* em Educação, no
Núcleo de Ciências Humanas da Universidade
Federal de Rondônia como requisito para
obtenção do Grau de Mestre em Educação.

Orientador: Profª Drª Marilsa Miranda Souza

Linha de pesquisa: Política e Gestão
Educacional

PORTO VELHO/RO
2015

FICHA CATALOGRÁFICA
BIBLIOTECA PROF. ROBERTO DUARTE PIRES

R786g

Roque, Altemir.

A gestão democrática nas escolas públicas da rede estadual em Cacoal: as contradições entre a normatização e a prática vivenciada no espaço escolar / Altemir Roque . - Porto Velho, Rondônia, 2015.
261 f.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marilsa Miranda de Souza
Dissertação (Mestrado em Educação) - Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR

1.Educação. 2.Gestão escolar. 3.Políticas públicas - educação.
I.Souza, Marilsa Miranda de Souza. II.Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR.III. Título.

CDU:37.07(811.1)

Bibliotecária Responsável: Carolina Cavalcante CRB11/1579



Fundação Universidade Federal de Rondônia
Núcleo de Ciências Humanas
Departamento de Ciências da Educação
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação
Mestrado Acadêmico em Educação



Altemir Roque

**A gestão democrática nas escolas públicas da rede estadual em
Cacoal: as contradições entre a normatização e a prática
vivenciada no espaço escolar.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação – Mestrado Acadêmico em educação, vinculado ao Núcleo de Ciências Humanas, da Universidade Federal de Rondônia, na linha de pesquisa de Políticas e Gestão Educacional, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Banca Examinadora

Data da aprovação: 31/08/15

Prof.ª Dr.ª Marílsa Miranda de Souza
(Orientadora/Presidente - PPGE/UNIR)

Prof.ª Dr.ª Arminda Rachel Botelho Mourão
(Membro Externo – PPGE/UFAM)

Prof. Dr. Marco Antônio de Oliveira Gomes
(Membro Interno – PPGE/UNIR)

Prof. Dr. Antônio Carlos Maciel
(Suplente – PPGE/UNIR)

AGRADECIMENTOS

Muitas coisas bonitas não podem ser vistas ou tocadas, elas são sentidas dentro do coração. Gratidão é uma delas. Gratidão é um sentimento de reconhecimento, uma espécie de dívida. Agradecer revela a grandeza do ser humano, que reconhece ser a vida uma construção social, absolutamente dependente do outro. Por isso agradeço:

Ao Supremo Ser, por ter permitido viver nesse mundo, mesmo com suas loucas contradições e, assim, poder contribuir, mesmo com uma pequena fagulha, para um mundo melhor, mais humanizado, mais justo.

Aos meus pais, apesar da simplicidade, pelo exemplo de vida, pelas orientações que, como pedras, ajudaram a construir meu caminho.

A Cleide, esposa, ao Vinícius e a Larissa, filhos, pelos momentos roubados ao vosso convívio, mas necessário para à concretude desse projeto profissional e de vida. Eternamente grato por essa renúncia momentânea.

Aos professores do Programa de Mestrado Acadêmico em Educação/UNIR, Maciel, Rosângela, Marco Antônio e Marilsa, pelos momentos de convívio durante as aulas, oportunidade de crescimento profissional e pessoal.

Especialmente, à Profª Drª Marilsa, que, além de professora foi orientadora. Sua contribuição foi valiosíssima, sobretudo, pelas análises críticas e pelos primeiros passos no método do Materialismo Histórico-Dialético, o que me possibilitou ver o mundo e a construção dos homens com outros olhos, de poder acreditar que ainda há esperança, apesar da desesperança.

Aos colegas do Mestrado, pelo convívio e amizade que ficou. Especialmente, à Elaine, mais que colega de caminhada acadêmica, mas, principalmente, pela bonita amizade que construímos. Sua companhia nesse percurso foi de valor imensurável. Agradeço pela oportunidade de lhe conhecer. Ficará para sempre.

À amiga Cristiane, pela valiosa contribuição que dispensou nas correções ortográficas e metodológicas. Ser humano vencedor. Pessoa a que tenho especial carinho. Obrigado pela amizade que muito me enriquece. Sempre será especial.

Aos meus colegas de trabalho Heber, Manoel e Sirley, por ter permitido momentos de reflexão sobre o tema, com isso, de alguma forma, contribuíram para a construção desse projeto.

Dedico este trabalho a todos aqueles que acreditam na democratização da gestão escolar, como possibilidade de mudança da prática administrativa e pedagógica da escola, mesmo tendo consciência de que o caminho é longo e espinhoso.

Se o capital divide os homens entre si e os torna estranhos e agressivos com o próprio mundo em que vivem, a democracia reconcilia os homens entre si e com o mundo onde vivem, e nesse sentido é a maior das utopias.

(HERBERT DE SOUZA)

RESUMO

A presente pesquisa tem como foco analisar o processo de efetivação da gestão democrática nas escolas públicas estaduais do município de Cacoal e seus resultados em relação aos mecanismos de participação da comunidade escolar definidos na lei de gestão escolar do Estado de Rondônia. Buscamos identificar as principais políticas educacionais destinadas à gestão escolar, implantadas pelo MEC sob a orientação de organismos multilaterais, com destaque para o Banco Mundial, além de verificar a materialização dessas políticas nas escolas, por meio dos diversos programas destinados à gestão escolar. A democratização da gestão da escola é hoje uma importante política do MEC para a educação brasileira, política essa gestada e financiada pelo BM. Identifica-se na política do BM para gestão da educação e, em especial, para a gestão da escola pública, um modelo de gestão gerencial, de resultados, concebido do modelo de administração empresarial. Esse modelo gerencial faz parte da concepção dos princípios ideológicos do neoliberalismo e objetiva alcançar a eficiência e a eficácia dos sistemas de ensino e escolas, a partir da gestão. Todavia, o modelo gerencial tem se mostrado ineficiente para alcançar os resultados anunciados pelo sistema central da educação brasileira, porque se apresenta fortemente burocratizado e sob rígido controle, quer por meio das avaliações externas, ou pela via do preenchimento de excessivos formulários, sem considerar as especificidades pertinentes à gestão escolar, cujos resultados não são medidos pela quantidade. A democratização da gestão escolar que o BM propõe e o MEC implementa por meios de programas, sobretudo do Programa de Desenvolvimento da Escola-PDE, ressignifica os conceitos de descentralização, autonomia e participação, que são os pressupostos da democratização da educação e da gestão da escola. A descentralização se materializa por meio da descentralização da execução e não das deliberações, a autonomia fica restrita à escola poder desenvolver projetos periféricos e ao manejo de recursos financeiros insuficientes por parte das escolas e a participação é vista a partir da colaboração dos pais na manutenção da escola. Portanto, a descentralização anunciada toma o sentido da desconcentração, não contribuindo para o fortalecimento da autonomia escolar, nesse sentido, guarda relação com o modelo de democracia formalizada nos ideais liberais. A gestão democrática foi institucionalizada pelo Estado de Rondônia, para sua rede, a partir de 2011 e, conforme consta na lei, será efetivada por intermédio dos mecanismos de participação: conselho escolar, eleição direta para diretor e vice-diretor, projeto político pedagógico e, grêmios estudantis. Para realização desse estudo, partimos da abordagem fundamentada no método do Materialismo Histórico-Dialético, que possibilita integrar a parte ao todo, permitindo desvelar as determinações fundamentais e adjacentes do problema. Objetivando compreender a institucionalização e a “efetivação” da democratização da gestão escolar, o método permitiu fazer o confronto do real no seu particular de modo a considerar o processo da totalidade que envolve a materialização das políticas educacionais para a gestão da educação e da escola, especificamente da democratização da gestão da escola, objeto dessa pesquisa. Entretanto, ressalta-se que os mecanismos de “efetivação” da gestão democrática, anunciada no discurso legal, em que pese estar presente no cotidiano das escolas, ainda não contribuem para a construção crítica do processo de democratização da gestão escolar, que permanece centralizada, burocratizada e, em grande medida, autoritária.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Gestão Democrática. Gestão Escolar. Participação.

ABSTRACT

This research focuses to analyse the execution process of democratic management in the public schools of the town of Cacoal and yours results in relation to mechanisms of the school community participation defined in law school management in the Rondônia state. We seek to identify the mains educational politics for school management, implemented by the MEC under the direction of multilateral organizations , especially the World Bank , beyond check the realization of these politics in the schools through of the various programs for school management. The democratization of the school management is today an important politics of the MEC for education in Brazilian, politics that fomented and financed by the BM. Identified in the BM politics for management of the education and in special for the management of public schools, a model of managerial management, results , conceived of the business management model. This management model does part of the concept of the ideological principles of neoliberalism and objective understand the efficiency and effectiveness of the education systems and schools, from the management. However, the management model has shown ineffective to achieve the results announced by the central system of the brazilian education, because it has powerful bureaucratized and under strict control , either through external evaluations , or by way of excessive form filling without considering the specificities pertaining to school management, the results of which are not measured by the amount. The democratization of the school management that the BM propose and the MEC implements by means of the programs, especially the Development Program of the School - PDE , reframes the decentralization concepts of autonomy and participation, as the democratization assumptions of education and management school. The decentralization is materialized through of the execution decentralization and not of the deliberations, the autonomy stay restricted to school and can develop peripheral projects and management of inadequate financial resources by schools and participation is seen from the parent's cooperation in maintenance of the school. Therefore, the announced decentralization takes the sense of devolution, not contributing to the strengthening of school autonomy in this sense is related to the formalized model democracy in the liberal ideals. The democratic management has been institutionalized by in the Rondonia state, for your network, from 2011 and, accordance with in the law , will be effective through the mechanisms of the participation: school board , direct election of the director and vice - director, political-pedagogical project and , student government. To conduct this study, we set out the approach based on the method of historical and dialectical materialism, which makes it possible to integrate the part to the whole, allowing to reveal the fundamental and adjacent determinations problem.

Aiming to understand the institutionalization and " effective " democratization of the school management , the method made it possible to actual confrontation in your particular in order to consider the process of all involving the realization of educational politics for the management of the education and of the schools , specifically the school management democratization, this research object. However, emphasize that the mechanisms of " effectiveness " of democratic management , announced in legal discourse , despite being present in the daily life of schools still do not contribute to critical construction of the democratization process of school management , which remains centralized , bureaucratic and largely authoritative.

KEYWORDS: Public Politics. Democratic Management. School Management. Participation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Relações internas nas escolas
Quadro 02	Construção coletiva de documentos
Quadro 03	Participação dos pais na escola
Quadro 04	Conhecimento da comunidade escolar sobre o PPP e outras normas
Quadro 05	Concepção de descentralização
Quadro 06	Concepção de autonomia
Quadro 07	Ações da SEDUC
Quadro 08	Procedimento da SEDUC na elaboração de normas educacionais
Quadro 09	Operacionalização do conselho escolar
Quadro 10	Funções do conselho escolar
Quadro 11	Considerações sobre eleições diretas
Quadro 12	Atuação do grêmio estudantil
Quadro 13	Grêmio como mecanismo de gestão democrática
Quadro 14	Acompanhamento do PPP pelo grêmio
Quadro 15	Prática pedagógica e qualidade de ensino

LISTA DE GRÁFICOS

- | | |
|-------------------|--|
| Gráfico 01 | Decisões deliberativas/homologatórias do conselho escolar |
| Gráfico 02 | Percentual de votantes dos segmentos pais e alunos eleições 2014 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Antes de Cristo
APP	Associação de Pais e Professores
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CRE	Coordenadoria Regional de educação
DCNP	Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia
EAD	Educação à Distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FORD	Fundação Ford
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas

PCNP	Parâmetros Curriculares Nacionais Curso de Pedagogia
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PME	Programa de Melhoria Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEGEB	Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica
PPP	Projeto Político Pedagógico
PREAL	Programa de Promoção das Reformas Educacionais na América Latina
PREMEM	Programa de Expansão e Melhoria do Ensino
PROGESTÃO	Programa de Capacitação à Distância para Gestores Escolares
PROAFI	Programa de Apoio Financeiro à Escola
PROFIPES	Programa de Financiamento a Projetos Escolares
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAERO	Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SEED	Secretaria de Educação à Distância
SINTERO	Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado de Rondônia
UEX	Unidade Executora
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, à Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNED	Universidad Nacional de Educación à Distancia
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento
ZAPs	Zonas de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Metodologia da pesquisa.....	20
1.1.2 <i>Análise documental</i>	24
1.1.3 <i>Entrevista semiestruturada</i>	25
1.1.4 <i>Caracterização das escolas pesquisadas</i>	27
2 DESAFIOS PELA DEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E DA ESCOLA PÚBLICA	28
2.1. Sobre a Democracia	28
2.1.1 <i>Democracia na concepção liberal.....</i>	31
2.1.2 <i>Concepção marxista de democracia</i>	35
2.1.3 <i>O Estado de Bem-Estar Social e a lógica (neo)liberal</i>	38
2.2 O caminho da democratização da escola.....	43
2.3 As políticas educacionais e o discurso democrático.....	47
2.3.1 <i>Ações imperialistas e Banco Mundial</i>	49
2.3.2 <i>A política do Banco Mundial para a educação e a gestão escolar</i>	52
2.3.3 <i>As políticas educacionais do MEC para a gestão escolar</i>	62
2.3.4 <i>Institucionalização da gestão democrática: o paradigma da mudança ou mero discurso?</i>	72
2.3.5 <i>O plano de desenvolvimento da escola – PDE: uma proposta gerencialista na contramão da gestão democrática</i>	84
3 PRESUPOSTOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR	99
3.1 Descentralização e o discurso formal	99
3.2 Autonomia consentida e autonomia como conquista	109
3.3 Participação: seus condicionantes e determinantes	121
3.3.1 <i>Condicionantes internos da participação</i>	130
3.3.1.1 <i>Condicionantes materiais da participação</i>	130
3.3.1.2 <i>Condicionantes institucionais</i>	131
3.3.1.3 <i>Condicionantes políticos-sociais</i>	132
3.3.1.4 <i>Os condicionantes ideológicos da participação</i>	133
3.3.2 <i>Determinantes da participação</i>	135
3.3.2.1 <i>As condições objetivas de vida ou condicionantes econômicos sociais</i>	135

3.3.2.2 Condicionantes culturais	136
3.3.2.3 Condicionantes institucionais da comunidade	137
4 A GESTÃO ESCOLAR NO ESTADO DE RONDÔNIA E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR	139
4.1 Conselho escolar: aprendizado coletivo ou órgão homologatório?.....	141
4.2 Eleição direta para diretor: uma possibilidade de democracia escolar? .	152
4.3 Projeto político pedagógico: uma construção participativa?	161
4.4 Grêmio estudantil	173
5 GESTÃO DEMOCRÁTICA E A PRÁTICA ESCOLAR: UM PONTO PARA REFLEXÕES	188
5.1 Relações internas de poder e construção coletiva.....	191
5.2 Descentralização e autonomia: uma concepção despolitizada.....	209
5.3 Mecanismos de gestão democrática: como operam?.....	218
5.4 Prática pedagógica escolar e qualidade do ensino.....	230
5.5 O papel do gestor escolar	237
5.6 A gestão da escola é democrática?	241
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	244
7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	253

1 INTRODUÇÃO

A palavra utopia significa o lugar que não existe. Não quer dizer que não possa vir a existir. Na medida em que não existe, mas ao mesmo tempo se coloca como algo de valor, algo desejável do ponto de vista da solução dos problemas da escola, a tarefa deve consistir, inicialmente, em tomar consciência das condições concretas, ou das contradições concretas, que apontam para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola. (PARO, 2002, p. 9).

A democratização da gestão escolar apresenta-se de indubitável importância como recurso de participação humana e de formação para a cidadania, para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, como fonte de humanização. Assim, no contexto das políticas educacionais a gestão democrática da escola passou a ocupar lugar de destaque na agenda oficial, principalmente do Ministério da Educação - MEC, por julgá-la imprescindível na persecução de uma escola de melhor qualidade. Essa qualidade, entretanto, tem sua concepção nas orientações do Banco Mundial - BM para a educação, sobretudo, dos países periféricos, com destaque para o Brasil.

Para Paro (2002), Sander (2005), Dourado (2007), Spósito (2001), Bastos (2001), dentre outros autores, a democratização da escola é vista com reais possibilidades de mudanças da prática administrativa e pedagógica escolar, conseqüentemente, contribuindo de forma decisiva para a melhoria das relações internas e do ensino ministrado pelas escolas públicas de educação básica. Porém, em que pese a institucionalização da gestão democrática escolar, sua prática ainda continua sendo uma utopia. As políticas educacionais, embora valorize formalmente essa concepção, na prática tem permitido a efetivação de uma gestão democrática extremamente limitada, porque baseada na concepção neoliberal, e por isso mesmo, mais preocupada em atender aos interesses das reformas administrativas, impostas pelos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, satisfazendo, assim, as intenções do capital impregnadas na concepção neoliberal.

A escola hoje se encontra no centro das atenções da sociedade, dos processos políticos de descentralização, enfim, das políticas educacionais. A educação é dotada de grande valor estratégico para o desenvolvimento da sociedade, embora se deva reconhecer que o conhecimento é monopolizado pela burguesia. Assim, são demandadas mudanças urgentes na escola, a fim de que esta garanta a formação competente de seus estudantes, de

modo que sejam capazes de enfrentar criativamente, com empreendedorismo e espírito crítico, os desafios cada vez mais complexos e instigantes da sociedade.

Anota-se que o processo de descentralização em educação é internacional. Esse movimento está relacionado a vários entendimentos, dentre outros, podem ser apontados: a) as escolas apresentam características diferentes, pelo que qualquer previsão de recursos decidida centralmente deixa de atender às necessidades específicas da forma e no tempo em que são demandados; b) a escola é uma organização social e que o processo educacional que move é altamente dinâmico, não podendo ser adequadamente previsto, atendido e acompanhado em âmbito externo e central; c) os ideais democráticos que devem orientar a educação necessitam de ambiente democrático e participativo; d) a aproximação entre tomada de decisão e ação garante a maior adequação das decisões e efetividade das ações correspondentes, bem como é condição para a formação de sujeitos de seu destino e a maturidade social.

A escola, para Lück (2012), é um organismo vivo e dinâmico e como tal deve ser atendido. E é a esta necessidade que a gestão procura responder. Embora as concepções de descentralização, autonomia e democratização da escola sejam parte de um mesmo corolário, pode-se perceber que as políticas educacionais voltadas à gestão escolar buscam o desenvolvimento da democratização da escola, sem pensar na sua autonomia e sem descentralizar poder de decisão para a mesma; ou pensam em construir autonomia da escola, sem criar os mecanismos sólidos para sua democratização e desenvolvimento da consciência de responsabilidade social e competência para exercê-la. Assim, cria-se um entendimento inadequado da autonomia e sua prática. Há, pois, ainda, o esforço no sentido de desenvolver nas escolas os conceitos de democratização e autonomia, a partir de métodos e estratégias centralizadoras, o que implica uma contradição paradigmática.

Assim, as políticas educacionais voltadas à gestão escolar, ainda que não neguem a gestão democrática como caminho para melhorar a escola, na prática, de modo contraditório, contemplam a concepção gerencialista, na qual, segundo Paro (2002), o diretor passa a ser o gestor apenas de poucos recursos financeiros e alguns insumos, deixando para segundo plano as questões pedagógicas da escola. Nesse sentido, observada a falta de condições materiais plenas, o gestor realiza uma gestão contraditória posto que, se de um lado, espera-se dele uma gestão democrática que possibilite melhorar a escola, por outro lado, realiza uma gestão burocratizada que lhe tira o poder de tomar decisões. Ressalta-se que, embora a normatização não produz, por si só, a democratização da gestão escolar, contudo, constitui-se em um início,

pois a normatização permitirá a construção de novos processos de participação e de conquista da democratização da escola.

Em relação a Rondônia, a gestão democrática nas escolas da rede pública do Estado foi implantada em 2011, primeiro com a transformação das antigas associações de pais e professores - APPs em conselhos escolares, seguida da realização de eleições diretas para diretor e vice-diretor. Com a aprovação da lei de gestão escolar, lei nº 3.018/2013, definiu-se como mecanismos de participação da comunidade escolar na gestão da escola, além do conselho escolar e da eleição direta para diretor e vice-diretor, a inclusão do projeto político pedagógico - PPP e do grêmio estudantil. Estes mecanismos são considerados pela lei como mecanismos de efetivação da gestão democrática.

Considerando as possibilidades da gestão democrática escolar, como uma concepção capaz de promover mudanças nas relações escolares, esse estudo teve como objetivo geral analisar o processo de efetivação da gestão democrática nas escolas da rede estadual em Cacoal, no que se refere aos mecanismos de participação definidos na lei de gestão escolar do Estado de Rondônia. Por outro lado, os objetivos específicos são: a) identificar se os mecanismos de participação descritos na norma reguladora da gestão democrática estão presentes na escola; b) analisar os níveis de participação da comunidade escolar na tomada de decisões da escola nos seus aspectos pedagógico, administrativo e financeiro; c) analisar a relação estabelecida entre a direção e a comunidade escolar; d) identificar as estratégias de participação e órgãos colegiados existentes na escola (conselhos, assembleias, etc) e como se operacionalizam; e) verificar se houve resultados positivos produzidos pela prática da gestão democrática em termos das relações internas, melhoria do ensino, maior participação dos sujeitos escolares na gestão escolar.

Nesse contexto, uma questão fundamental foi suscitada, ou seja, considerando a definição de gestão democrática na lei de gestão escolar estadual e a prática vivenciada no espaço escolar, pode-se afirmar que há, efetivamente, gestão democrática nessas escolas? Considerando que, mesmo com a institucionalização da gestão democrática, a percepção que se tem é que ainda há pouca participação da comunidade escolar na efetiva tomada de decisões na gestão escolar. As hipóteses levantadas objetivando responder a essa questão foram: a) falta de cultura de participação da comunidade escolar; b) não politização da comunidade escolar; c) decisões centralizadas na pessoa do diretor; d) permanência do autoritarismo nas relações entre direção e comunidade escolar; e) legislações de ensino antidemocráticas que inibem ou impedem a efetivação da gestão democrática nas escolas.

Diante disso, fazendo um confronto entre o referencial teórico com a lei de gestão e a prática escolar pergunta-se: a lei de gestão escolar tem contribuído para a efetivação de processos coletivos de decisão? Que práticas permanecem no interior da escola? A participação da comunidade escolar nas decisões da escola é qualificada? Que conceito de democracia faz parte da vivência da comunidade escolar? As políticas educacionais e as ações dos poderes centrais favorecem as práticas democráticas na escola?

Desempenhado a função de Inspetor Escolar na Coordenadoria Regional de Educação em Cacoal, tivemos a oportunidade de acompanhar a prática escolar no que se refere à gestão democrática. Como coordenador do processo de transformação das antigas APPs em conselho escolar e como presidente da comissão regional eleitoral, nas eleições para diretores e seus vices de 2011 e 2014, tivemos a oportunidade de vivenciar mais de perto todo esse processo de institucionalização da gestão democrática escolar nas escolas da rede pública estadual em Cacoal.

Observando, pois, a prática escolar no que diz respeito ao processo democrático surgiram inquietações que demandavam respostas, uma vez que na prática democrática desenvolvida nas escolas, constatamos que havia contradição entre o que a lei de gestão prevê para a existência de uma gestão democrática e o que efetivamente era (e ainda é) praticado nas escolas. Diante disso, propusemos buscar compreender mais profundamente, o discurso presente nas escolas em relação à gestão democrática, bem como seu papel enquanto suposta condutora da melhoria das relações internas e do ensino. Assim, a dissertação está organizada em sete capítulos, dos quais quatro específicos sobre a temática.

No segundo capítulo buscamos situar a questão da gestão democrática escolar a partir da sua contextualização macro, para compreender o fenômeno democrático proposto para a gestão escolar. Para isso procuramos fazer uma abordagem metodológica com fundamentação no Materialismo Histórico-Dialético, que permitisse compreender a realidade em sua totalidade, método esse que nos possibilitou interpretar a realidade objetiva e subjetiva a partir das seguintes categorias: totalidade, contradição, ideologia e práxis, conforme, Kosik (1976), Chaui (1988), Lowy (1978), Kuenzer (1998). Esse capítulo, portanto, aborda as concepções de democracia, as lutas travadas pelos professores e suas entidades representativas, em busca da democratização da escola, as políticas educacionais para a democratização da escola no Brasil, as ações e as políticas do Banco Mundial para a educação brasileira, a gestão escolar no contexto das políticas do BM para a educação e as políticas educacionais voltadas especialmente para a gestão escolar. Buscamos em Bruit (2012), Barroso (2008), Martins (2002), Sá (2012), Lück (2012), Frigotto (2010b), Paro (2002),

Sander (2005), dentre outros, para situar os aspectos históricos sobre a temática da democratização da escola pública.

No terceiro capítulo apresentamos os pressupostos da gestão democrática, a partir de Paro (2002), Barroso (2008), Martins (2002), Sá (2012), Lück (2012), dentre outros. Os pressupostos da gestão democrática analisados são: descentralização, autonomia e participação. Portanto, nesse capítulo buscamos compreender a ocorrência e valorização desses pressupostos nas políticas dos organismos multilaterais para a educação e nas políticas oficiais nas recentes reformas da educação, sobretudo aquelas pertinentes à gestão escolar, ao mesmo tempo buscando fazer um contraponto entre o que essas políticas propõem e a realidade praticada no espaço escolar em termos de absorção das determinações oficiais para as questões ligadas à administração escolar. Ou seja, procuramos apreender as contradições e os aspectos ideológicos existentes entre o que é proposto nas políticas de descentralização e concessão de autonomia às escolas com a prática dessas políticas no interior das escolas.

O quarto capítulo aborda a lei de gestão escolar do Estado de Rondônia, Lei nº 3.018/13. Essa lei institucionalizou a gestão democrática nas escolas da rede estadual de ensino. A gestão democrática é conceituada pela lei a partir dos seguintes mecanismos de participação: a) conselho escolar; b) eleição direta para diretor e vice-diretor; c) projeto político pedagógico; d) grêmio estudantil. Vale ressaltar que esse processo de institucionalização já vinha ocorrendo desde 2011, com os conselhos escolares e eleições para diretor e vice-diretor. Para fundamentar esse capítulo buscamos apoio em Dourado (2008), Souza (2008), Paro (2005), Romão (2012), dentre outros autores.

O quinto capítulo objetivou situar a aplicação da lei na prática escolar, buscando analisar os processos democráticos que se dão no interior da escola a partir de 2011, quando foram implantados os conselhos escolares e do processo de eleições diretas para diretores e vice-diretores. Nesse capítulo buscamos desvelar a participação da comunidade escolar nos mecanismos de gestão democrática e os resultados objetivados pela sua prática, a partir das políticas educacionais voltadas para a gestão democrática escolar, com destaque para a melhoria das relações internas e consequentemente do ensino. Para isso lançamos mão da pesquisa por meio da entrevista semiestrutura. Buscamos, ainda, desvelar a contradição existente entre o que propõe a lei de gestão e a prática vivenciada no espaço escolar. Destaca-se, assim, a questão da práxis, ou seja, a interligação entre teoria e prática na construção, significação e ressignificação da gestão democrática pelos sujeitos escolares. Dentre outros autores, Fonseca (2003), Paro (2001a), Silva (2005), fundamentam a discussão.

1.1 Metodologia da pesquisa

O referencial teórico-metodológico utilizado nos permitiu a compreensão dos mecanismos que estruturam o sistema educacional e as influências e interesses sociais dos organismos multilaterais na área. Desse modo, lançamos mão da abordagem metodológica do método Materialismo Histórico-Dialético, porque possibilita integrar a parte ao todo. Ou seja, o método, conforme Kosik (1976), nos possibilita ir do fato empírico (fenômeno) para o conceito e, num movimento lógico, o desvelamento das contradições essenciais do fenômeno, se fixa na essência, no mundo real, no conceito, na consciência real, na teoria e na ciência.

Frigotto (2010b), afirma que na perspectiva materialista histórica, o método está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida no seu conjunto e constitui-se em uma espécie de mediação no processo de aprender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais. Conforme Martins (2006), o materialismo dialético se apresenta em seu pensamento, como possibilidade para a compreensão da realidade resultante do metabolismo homem-natureza, produzido pela atividade humana em sua complexidade e movimento.

A fundamentação teórica e a fonte de dados foram imprescindíveis para promover o encontro de uma perspectiva relacionada às especificidades das políticas educacionais e as contradições presentes nas escolas. Portanto, para realizar a obtenção e sistematização dos dados, empregamos o uso da entrevista semiestruturada. A análise do projeto político pedagógico e atas das reuniões/assembleias do conselho escolar e a observação nos deu a possibilidade de observar os conflitos e contradições existentes na realidade concreta das escolas, com referência ao processo democratizante.

A concepção dialética foi relevante para compreender o desenvolvimento da sociedade capitalista, sua dinâmica política e sua totalidade e contradições históricas que determinam a condição dos sistemas educacionais, por se tratar de uma abordagem em permanente movimento, e em constante processo de transformação. Por esse motivo torna-se capaz de explicar diversos fenômenos, desvelando a subjetividade existente na realidade objetiva, portanto, um caminho para fundamentar o conhecimento em busca da interpretação da realidade histórica e social no campo educacional. Kosik (1976), afirma que a dialética é o pensamento crítico que se propõe a compreender a coisa em si e sistematicamente se pergunta como é possível chegar à compreensão da realidade. Por isso é o oposto da sistematização doutrinária ou da sistematização das representações comuns.

O método do Materialismo Histórico-Dialético permitiu interpretar a realidade apresentada e aprofundar o entendimento da pesquisa a partir das categorias: totalidade, contradição, ideologia e práxis. Considerando essa proposição, destacamos a posição de Frigotto (2010b), em que afirma que a dialética materialista como método de investigação busca um movimento de superação e de transformação, de crítica, de construção do conhecimento novo, e da síntese no plano do conhecimento e da ação. Assim, as contribuições empregadas pelo Materialismo Histórico-Dialético, delineiam as possibilidades de se promover um entendimento mais aprofundado e crítico sobre a realidade objetiva e subjetiva.

Nesse sentido, ocorre a necessidade de confronto do real com seu particular, buscando apreender a totalidade dos processos estudados. A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes.

A categoria totalidade nos conduziu a uma análise histórica das políticas do BM para a educação dos países periféricos, com destaque para o Brasil, possibilitando identificar as políticas educacionais formuladas e financiadas pelos organismos multilaterais, em especial o BM, dentre as quais se destaca, no Brasil, a concepção de democracia articulada nas políticas educacionais. Conforme Martins (2006), é apenas pela análise dialética da relação entre o singular e o universal que se torna possível a construção do conhecimento concreto, ou seja, é apenas por esta via que a ênfase conferida ao particular não se converte no abandono da construção de um saber na perspectiva da totalidade.

Desse modo, não é possível compreender a concepção de gestão democrática sem compreender a totalidade das relações que o produzem (o todo) e como estas se estabelecem na realidade concreta das escolas pesquisadas (a parte). Para alcançar essa totalidade precisamos compreender as contradições existentes no fenômeno, pois a contradição é a única forma de alcançar a essência das coisas. Conforme Kosik (1976), fica claro que a contradição é a lei fundamental da dialética materialista. Para desvendarmos tal lei, que é a essência da dialética, é preciso investigar profundamente os fenômenos, os problemas que lhe dão origem. O desenvolvimento dos fenômenos é determinado pelas suas contradições internas, daí porque se deve partir da particularidade da contradição para se chegar aos polos principais de sua luta, identificando o lugar do antagonismo e da contradição.

O conhecimento se realiza como separação de fenômeno e essência, do que é secundário e do que é essencial, já que só através dessa separação se pode mostrar a sua coerência interna, e com isso, o caráter específico da coisa. Neste processo, o secundário não

é deixado de lado como irreal ou menos real, mas revela seu caráter fenomênico ou secundário mediante a demonstração de sua verdade na essência da coisa. Esta decomposição do todo, que é elemento constitutivo do conhecimento filosófico - com efeito, sem decomposição não há conhecimento - demonstra uma estrutura análoga à do agir humano: também a ação se baseia na decomposição do todo.

A categoria contradição é um elemento determinante e presente na lógica do método Materialista Histórico-Dialético, pois permite que se examine com maior rigor o fenômeno estudado. A contradição demonstra os elementos cruciais que concebem a realidade produzida e determinada historicamente pela concretude das relações capitalistas, uma questão não isolada do processo. Lênin (2011), afirma que a contradição, como tal, é destrutiva; ela é criadora enquanto obriga a encontrar uma solução e uma superação. A contradição, portanto, não se obtém mediante operações exteriores à essência. Ela se descobre pela análise do que - no coração de um ser - é seu movimento no inteiro mundo que o implica no seu devir.

Para Mao Tse-Tung (1937), as contradições existem no processo de desenvolvimento de todos os fenômenos, e penetram o processo de desenvolvimento de cada fenômeno, desde o começo até o fim. Os aspectos contrários em qualquer processo excluem-se um ao outro, estão em luta um contra o outro, opõem-se um ao outro. No processo de desenvolvimento de qualquer fenômeno, também no pensamento humano, existem esses aspectos contrários, e isso não tem exceções.

A categoria ideologia possibilita a compreensão da forma organizativa dos homens em sociedade, definida pelo movimento do pensamento, ou seja, pode ser caracterizada e desvelada por meio do método Materialismo Histórico-Dialético, que se constitui pela materialidade histórica da vida. Para Marx (1996), à medida que o homem se estabelece na sociedade, produz bens materiais, que são necessários à sua sobrevivência, portanto, modifica os meios de produção e nesse processo, transforma a natureza e desse modo, nessa dinâmica, o homem faz história. Nesse sentido, Marx (1996) afirma que não é a consciência dos homens que determina a vida, senão a vida que determina a consciência. Esta não pode ser outra coisa que não o ser consciente e o ser consciente dos homens é o processo de sua vida real.

Para Souza, (2014), essa premissa é o pensamento central da teoria marxista, sobre o qual foi construído um novo método de análise da realidade. Se a consciência se forma como fruto das relações sociais estabelecidas no mundo material, o estudo da realidade só pode ser verdadeiramente correto a partir do concreto, da ordem material e não pela consciência forjada pelo mundo espiritual fenomenológico. No método dialético, o pensamento, por ser

produzido nas relações sociais, é concreto, não se separa da matéria, o que torna a realidade social indivisível.

Considerando que a consciência social é fruto das relações estabelecidas no mundo material, dessa forma necessário se faz compreender as relações sociais de produção para conhecer a essência das ações dos sujeitos que fazem o dia a dia da escola. Nesse sentido, por que os atores escolares não percebem as contradições das políticas educacionais, como a institucionalização da democracia na escola? Por que não reagem aos processos de controle dos órgãos centrais? Por que agem de forma despolitizada em seu fazer pedagógico?

Souza (2014), diz que a ideologia liberal é hegemônica nos processos educativos posto que a ideologia liberal foi reforçada, nas últimas décadas, por meio das políticas educacionais, muitas delas forjadas na esfera dos organismos multilaterais do capitalismo monopolista. Essas políticas garantiram a expansão quantitativa de unidades escolares e do número de vagas ofertadas, mas não garantiram a qualidade do ensino. Esse processo de democratização do ensino resultou no fracasso escolar, no esvaziamento da educação e numa formação ideológica de submissão aos interesses do mercado capitalista na sua forma atual.

Ideologia é um mascaramento da realidade social que permite a legitimação da exploração e da dominação. Por intermédio dela, tomamos o falso por verdadeiro, o injusto por justo. Chauí (1998), afirma que em termos de Materialismo Histórico-Dialético, é impossível compreender a origem e a função da ideologia sem compreender a luta de classes, pois a ideologia é um dos instrumentos da dominação de classe e uma das formas da luta de classes. A ideologia é um dos meios usados pelos dominantes para exercer a dominação fazendo com que esta não seja percebida como tal pelos dominados.

Por isso, Chauí (1998), considera que a ideologia é uma ilusão, necessária à dominação de classe. Por ilusão devemos entender: abstração e inversão. Abstração é o conhecimento de uma realidade tal como se oferece à nossa experiência imediata, como algo dado, feito e acabado que apenas classificamos, ordenamos e sistematizamos, sem nunca indagar como tal realidade foi concretamente produzida. Inversão é tomar o resultado de um processo como se fosse seu começo, tomar os efeitos pela causa, as consequências pelas premissas, o determinado pelo determinante.

O conceito marxista de ideologia nos ajudou a compreender as estreitas relações entre os processos econômicos e educação e analisar a essência dos princípios mercadológicos presentes nas políticas educacionais voltadas à gestão da escola, como é caso do PDE, ancorado no modelo gerencialista, sob a égide do BM. Souza (2014), diz que a educação escolar na sociedade capitalista serve para manter a estrutura social desigual, as relações

sociais de dominação e a veiculação da ideologia burguesa, na tentativa de homogeneizar as ideias e pacificar as massas proletárias, criando a visão de unidade e camuflando as contradições inerentes a este sistema.

Compreender a ideologia, a realidade do pensamento humano, só é possível na práxis. Marx (2007) postula que é na práxis que o homem precisa provar a verdade, isto é, a realidade e a força, a terrenalidade do seu pensamento. A discussão sobre a realidade ou a irrealidade do pensamento - isolado da práxis - é puramente escolástica, ressaltando que a essência do homem não é uma abstração inerente ao indivíduo isolado, mas o conjunto de suas relações sociais, já que a vida social é essencialmente prática. A teoria materialista histórica, afirma Frigotto (2010b), sustenta que o conhecimento efetivamente se dá na e pela práxis.

A práxis expressa, justamente, a unidade indissolúvel de duas dimensões distintas, diversas no processo de conhecimento: a teoria e a ação. A reflexão teórica sobre a realidade não é uma reflexão diletante, mas uma reflexão em função da ação para transformar. Nesse sentido, Lênin (2011), afirma que a práxis eleva o realizado ao transformá-lo profundamente.

Posto que a práxis expressa a união dialética entre a teoria e a prática, que por sua vez conduz a uma ação transformadora, propusemos uma análise crítica do fenômeno pesquisado a partir da realidade vivenciada pelos sujeitos no ambiente escolar. Conforme Frigotto (2010b), a pesquisa para ser materialista e histórica, tem que dar conta da totalidade, do específico, do singular e do particular. Isto implica dizer que as categorias totalidade, contradição, ideologia e práxis, são construídas historicamente.

Buscamos desse modo, estabelecer por meio do método Materialista Histórico-Dialético, a compreensão do fenômeno estudado, a partir dos seus conceitos e, nessa perspectiva, desvelar as contradições e compreender a problemática que envolve a gestão democrática da escola em sua totalidade.

Como fontes de dados, utilizamos a análise documental e entrevistas semiestruturadas. Na coleta dos dados foram utilizados os seguintes instrumentos:

1.1.2 Análise documental

Segundo André e Lüdke (2013), a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse. São considerados documentos quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano. Assim, documentos incluem desde leis e regulamentos,

normas, pareceres, cartas, memorandos, diários pessoais, autobiografias, jornais, revistas etc., até livros, estatísticas e arquivos escolares etc.

Dessa forma, constituíram objetos de análise a legislação sobre a temática, bem como os PPPs, os registros das reuniões e assembleias do conselho escolar das escolas pesquisadas. A análise documental contribuiu para dar visibilidade sobre o processo de consenso aperfeiçoado nas escolas por meio da ideologia implícita nas políticas educacionais contemporâneas, como o PDE e as políticas de democratização da gestão escolar, que buscam dar ênfase a mecanismos de ajustamento e controle dos indivíduos a ordem social vigente.

1.1.3 Entrevista semiestruturada

Foram utilizadas duas modalidades de entrevistas semiestruturadas a individual e a coletiva. Utilizamos esta modalidade de entrevista por considerar que, por meio desse instrumento, é possível destacar a voz dos sujeitos participantes da realidade. As entrevistas foram realizadas no período de março a abril de 2015, gravadas, transcritas e sistematizadas, sendo utilizadas no decorrer da dimensão analisada. A entrevista semiestruturada conduz a flexibilidade das questões, uma vez que possibilita captar significados subjetivos, bem como conhecer o pensamento dos entrevistados e as dificuldades que enfrentam no cotidiano escolar e nas relações que se travam. Permite, ainda, conduzir a reflexão e ao diálogo, fato que se tornaria mais complexo, com o uso de questões fechadas ou padronizadas.

As entrevistas foram realizadas com o diretor, um supervisor escolar, o presidente do grêmio estudantil e quatro professores das escolas Carlos Drummond de Andrade, Cora Coralina, Bernardo Guimarães e Frei Caneca, localizadas na zona urbana do Município de Cacoal/RO, totalizando vinte e oito entrevistas. Todos os entrevistados, à exceção dos presidentes de grêmios estudantis possuem habilitação superior nas diversas habilitações. Os critérios de seleção das escolas foram: oferecer ensino fundamental e ensino médio e estar localizada em bairros centrais e periféricos da cidade. Dentre as escolas com esse perfil foram selecionadas: a) uma escola de ensino médio localizada em bairro central; b) uma escola de ensino médio localizada em bairro periférico; c) uma escola de ensino fundamental localizada em bairro central; d) uma escola de ensino fundamental localizada em bairro periférico. Esse critério teve o objetivo de conhecer as diferenças existentes no processo democrático praticado em escolas de ensino fundamental e ensino médio e escolas localizadas em bairros centrais e periféricos.

Por razões éticas as escolas serão identificadas como escola A, escola B, escola C, escola D. Os sujeitos participantes da pesquisa serão nomeados como: diretor da escola A, B, C e D; supervisor da escola A, B, C e D; presidente do grêmio da escola A, B, C e D; professor 1, 2, 3, e 4 da escola A, B, C e D. A entrevista possibilitou o confronto crítico e a análise das contradições existentes nas falas dos entrevistados.

Inicialmente tivemos dificuldades em ouvir os diretores, posto que se mostraram arredios em abordar o tema, sendo necessário justificar a pesquisa e o sigilo das respostas, da identificação das escolas. Quanto aos supervisores e presidentes dos grêmios, estes foram receptivos e abertos à abordagem propostas. Com relação aos professores também houve dificuldade em entrevista-los, uma vez que alegavam falta de tempo para a entrevista. Alguns professores chegaram a perguntar se “era para responder a verdade ou o politicamente correto”. Observamos, também, que inúmeras respostas eram pensadas dando a impressão de evitarem futuros constrangimentos para com a hierarquia superior, no caso dos diretores, ou em relação à autoridade escolar, no caso os professores e supervisores. A percepção que deu é que as rejeições iniciais dos diretores e boa parte dos professores trazem implícitas informações sobre como se trata e se apreende as concepções sobre a gestão democrática no interior das escolas.

As entrevistas buscaram apreender dos entrevistados: a) conhecimento sobre as relações de poder no ambiente escolar e com a comunidade escolar; b) conhecimento sobre descentralização, autonomia e participação; c) conhecimento quanto aos fundamentos políticos que orientam a gestão democrática escolar; d) conhecimento quanto às concepções e percepções sobre qualidade e gestão democrática. Os temas da entrevista conduziram a um roteiro que foi construído com base no referencial teórico e na realidade vivenciada pelos sujeitos participantes da pesquisa e dos aspectos fundamentais do estudo. O objetivo da pesquisa foi explicitado aos entrevistados.

Considerando a problemática da pesquisa foram feitas perguntas semelhantes em diferentes situações e com diferentes sujeitos, bem como proceder ao confronto crítico entre os dados da observação e as falas dos entrevistados. As questões foram abertas, porque permite o diálogo entre entrevistador e entrevistados.

Durante a coleta de dados, foi utilizada a observação não estruturada nas escolas. Foi observado o ambiente escolar, as posturas dos sujeitos escolares, como os diretores tratam a comunidade escolar, como se comportam diferentes segmentos da comunidade escolar em diferentes situações. Estas observações foram registradas em caderno de campo.

A coleta dos dados compreendeu a parte material de análise das informações, sendo relevante para a construção das concepções e representações sobre a gestão democrática na escola. Portanto, com o intuito de confrontar o real no seu particular, a fim de se chegar a sua totalidade, ou seja, a compreensão de como ocorre a gestão democrática no cotidiano escolar.

1.1.4 Caracterização das escolas pesquisadas

Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Carlos Drummond de Andrade: Localizada na Rua Basílio da Gama, 1272, Bairro Vista Alegre, zona periférica de Cacoal, criada em pelo Decreto nº 4.159/1989, conta com 14 salas de aula. Atende a 860 alunos do ensino fundamental e médio, conforme Censo 2014, com quadro de 90 funcionários. Funciona nos turnos matutino e vespertino e oferece educação em tempo integral.

Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Cora Coralina: Localizada na Rua José do Patrocínio, 2150, Bairro Centro, criada pelo Decreto nº 3041/1986, dispõe de 16 salas de aula. Atualmente atende 893 alunos do ensino fundamental e médio, nos períodos matutino, vespertino e noturno, conforme Censo 2014. Possui um quadro com 104 funcionários.

Escola Estadual de Ensino Fundamental Bernardo Guimarães: Localizada na Rua Antônio de Paula Nunes, Bairro Princesa Isabel, área central, criada pelo Decreto nº 878/1977, conta com 15 salas de aula. Atualmente atende a 814 alunos do ensino fundamental, nos períodos matutino e vespertino, conforme Censo 2014. Possui um quadro com 92 funcionários.

Escola Estadual de Ensino Fundamental Frei Caneca: Localizada na Rua Heitor Ozias Schuinet, 3844, Bairro Village do Sol II, área periférica. Criada pelo Decreto 5.565/1992, dispondo de 10 salas de aula, atendendo atualmente a 430 alunos do ensino fundamental, nos períodos matutino e vespertino, conforme Censo 2014. Possui quadro com 53 funcionários.

2 DESAFIOS PELA DEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E DA ESCOLA PÚBLICA

Criar uma cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas “originais”; significa também, e, sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, “socializa-las” por assim dizer; transformá-la, portanto, em bases de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. (GRAMSCI, 1981, p.13).

A partir da década de 1990, a educação, no Brasil, vem passando por profundas transformações, quer no campo da sua administração, quer no campo das decisões políticas. Essas transformações têm sido orientadas fortemente pelos organismos multilaterais de financiamento e cooperação técnica internacional, com destaque para o Banco Mundial.

Uma dessas orientações diz respeito ao modo de como as escolas públicas devem se comportar quanto à administração do seu pessoal e dos recursos financeiros colocados à sua disposição pelo poder público, objetivando alcançar os objetivos educacionais, dentre eles a melhoria da qualidade do ensino. A concepção gerencialista com base na administração de recursos financeiros é a lógica adotada, advindas das políticas públicas implementadas pelo Brasil sob a orientação do BM.

Outra questão que merece destaque trata-se da política de implementação da gestão democrática da escola pública, com base na descentralização, autonomia e participação da comunidade escolar nas decisões da escola. Observa-se, entretanto, que a concepção de descentralização e autonomia adotada configura-se na lógica indicada pelo BM, ou seja, essa descentralização e autonomia diz respeito apenas do ponto de vista da execução, não da deliberação, esta fica restrita às instâncias centrais de decisão. A participação da comunidade escolar é entendida como cooperação na manutenção na escola.

Assim, este capítulo, tem por objetivo contextualizar a gestão democrática escolar na concepção de democracia formalizada, nas lutas dos movimentos sociais pela democratização do país e da educação, nas políticas do BM para a educação e para a gestão escolar e nas políticas educacionais do MEC para a gestão e para o gestor escolar.

2.1. Sobre a Democracia

A democracia, enquanto prática de colaboração recíproca entre grupos e pessoas, deve envolver cada indivíduo. Não pode haver democracia sem pessoas democráticas para

exercê-la. Nesse sentido, a democracia pressupõe a participação de todos os cidadãos nas decisões a serem implementadas, ou seja, uma democracia participativa. Todavia, não pode haver democracia sem as condições materiais, isto é, sem a abolição dos meios de produção, uma vez que a participação igualitária de todos os cidadãos em uma sociedade dividida em classes é uma ilusão.

Contudo, a despeito do termo democracia significar participação plena, a democracia formalizada privilegia a forma de participação representativa, sendo, pois, correspondente ao exercício do voto. Assim, vamos encontrar duas formas de democracia, uma formalizada sobre as bases liberais, cujas origens remontam ao conceito grego de democracia, onde o poder de decisão fica restrito a um grupo de pessoas, a chamada classe dominante. A outra forma de democracia assenta-se sob o fundamento da participação direta, cujas bases têm no socialismo sua matriz. Essa democracia incorpora a participação de todos os cidadãos nas decisões, por isso mesmo, constitui em um horizonte a conquistar. Para Tilly (2013, p. 28):

Um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. A democratização significa um movimento real no sentido de promover uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculante.

A palavra democracia tem origem na Grécia e significa governo do povo (demos = povo; cracia = governo, domínio). A democracia constituiu durante o período 510 a.C. a 404 a.C., a forma de governo na cidade-Estado de Atenas. Foi, pois, nessa cidade que pela primeira vez na história uma forma de governo democrático existiu.

A democracia surgiu em 510 a.C., quando o legislador Clístones chegou ao poder, em Atenas. Entre suas medidas de mudança no governo de Atenas estava a divisão da cidade em 10 partes. Clístones ampliou a Bulé, que era um conselho formado por quatrocentos membros que administrava a Eclésia, que passa a ter 500 membros. A Eclésia, uma assembleia com seis mil cidadãos de todas as classes, passou a ter maiores poderes de decisão, como ampliação da fiscalização e do poder de votação sobre as propostas da Bulé.

Assim, considerado na sua origem, pode-se dizer que democracia é uma forma de governo na qual o poder emana do povo e em nome dele é constituído, soberania popular, igualdade. Democracia, na sua origem, está ligada a atividade política, que os cidadãos livres (para os gregos) praticavam no exercício da cidadania. A palavra política deriva do grego pólis, que significa cidade. A vida social na Grécia antiga, sobretudo em Atenas, se dava na pólis. Nesse sentido, Sanchez (1992, p. 14-15), afirma que:

A política era a instância predominante na Grécia antiga e a participação política constituía o máximo valor e virtude. A constituição da pólis é a estrutura integral da cidade, da qual o cidadão é uma parte orgânica indissociável, caso contrário, degenera na sua humanidade. O povo grego conhecia a liberdade política unida à liberdade civil (individual).

Mais do que uma forma de governo, a democracia se expressa como valor e como processo. De um lado, afirma ideais, intenções e desejos, aquilo que se quer, de outro, requer formas de manifestação que a concretizem, aquilo que se pratica. Uma sociedade não é democrática pela simples afirmação de valores, mas pela construção e prática cotidiana dos mesmos, ou seja, pelos processos que os instauram e reafirmam.

Para o Filósofo grego Aristóteles, cidadão era o homem público, livre, investido de certo poder político. Era exatamente esse poder que lhe possibilitava participar de uma instituição, que se tomavam as decisões políticas, tornando-se um cidadão, um politikón¹ na linguagem grega. Portanto, a democracia ateniense baseava-se nesse critério de cidadania, isto é, na participação política.

A noção de cidadania é histórica. Na Grécia antiga, ou mais propriamente em Atenas, ela representava a comunidade e a participação política sendo que a participação era considerada a maior de todas as virtudes. A liberdade política era parte inseparável da liberdade civil. A cidadania grego-ateniense era intrínseca ao indivíduo e não precisa ser reclamada como direito.

Dessa forma, considerando que um dos elementos imprescindíveis para a realização da democracia ateniense era a participação direta do cidadão livre nas decisões políticas, temos que, a democracia que se desenvolveu na Grécia antiga, foi a forma de democracia direta. Portanto, na sua origem, a democracia se caracteriza por ser um mecanismo político de participação direta do cidadão nas decisões de governo, baseada na liberdade e igualdade de todos. Contudo, vale ressaltar que a democracia grega, embora se realizasse para os cidadãos segundo a concepção que tinham de cidadão, era excludente, uma vez que os escravos, as mulheres, os menores de dezoito anos não eram considerados cidadãos, logo, não participavam.

A democracia, diz Silva (2013), mais que uma forma de governo, ela diz respeito a uma prática social, e a democratização refere-se à participação efetiva dos membros de uma coletividade no usufruto dos bens materiais, culturais, artísticos e educacionais produzidos.

¹ Era o cidadão em sua dimensão social e política. Essa cidadania era natural e definida pela participação. Nesse sentido, ser cidadão de um Estado democrático era um pesado fardo. O dever do cidadão não se limitava a votar, ele tinha de ser magistrado em seu demo ou na sua tribo, conforme Goyard-Fabre (2003).

Democracia, pois, implica participação dos cidadãos nas decisões, ou seja, o exercício da cidadania, poder decidir.

2.1.1 Democracia na concepção liberal

O Estado liberal surge com a ascensão da burguesia ao poder. Assim, o Estado liberal nasce de uma contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei e das transformações econômicas advindas da crise do feudalismo e, em períodos históricos de crise aguda, de uma ruptura revolucionária, como o caso da Inglaterra do século XVII e da França do século XVIII. Note-se que até o século XX não houve comprometimento do liberalismo com a democracia. As mudanças do pensamento liberal, contudo, ocorridas ao longo do século XIX e início do século XX devem-se a pressão do movimento operário.

O Estado liberal vai buscar sua base no jusnaturalismo, isto é, no Direito Natural, que defende a existência de leis não postas pela vontade humana, que por isso mesmo precedem à formação de todo grupo social das quais derivam, como em toda e qualquer lei moral ou jurídica, direitos e deveres que são, pelo próprio fato de serem derivados de uma lei natural, são direitos e deveres naturais.

Portanto, nesse sentido, o liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções. A noção corrente que serve para representar o primeiro é Estado de direito; a noção corrente para representar o segundo é Estado mínimo. Para Bobbio (2005), na doutrina liberal, Estado de direito significa não só subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente invioláveis.

Por outro lado, o que caracteriza o liberalismo é a defesa do Estado mínimo e a favor da liberdade dos cidadãos, entendida essa liberdade do ponto de vista da propriedade, portanto, econômica. Dessa forma, o pressuposto filosófico do Estado liberal é a doutrina dos direitos do homem elaborada pela escola do direito natural, como direito à vida, à liberdade, à segurança, à felicidade, sobretudo, direito à propriedade privada, direitos esses que o Estado deve respeitar e não invadir, e ao mesmo tempo proteger.

No pensamento liberal a liberdade individual está garantida, tanto pelos mecanismos constitucionais, quanto pela limitação das tarefas impostas ao Estado. Em vista disso, o fim do Estado ideal, ou seja, na visão liberal, é aquele que garante a cada indivíduo gozar da mais ilimitada liberdade de desenvolver a si mesmo, em sua singularidade inconfundível, com as

únicas restrições que derivam dos limites de suas forças e de seu direito. Essa liberdade, pois, se resume no direito à propriedade privada, logo, dos meios de produção.

Desta forma, com o Estado liberal, a democracia vai ganhar novos contornos, agora com uma valorização do individualismo. Nesse sentido, para Bobbio (2005, p. 14-15):

Racionalmente, o Estado liberal é justificado como resultado de um acordo entre indivíduos inicialmente livres que convencionaram estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura. [...] essa concepção de Estado tem uma concepção individualista, segundo a qual primeiro existe o indivíduo singular com seus interesses e com suas carências, que tomam a forma de direitos em virtude da assunção de uma hipotética lei da natureza, e depois a sociedade. Sem individualismo não há liberalismo.

Valorizando o individualismo no sentido de garantia da livre iniciativa, sobretudo econômica, o liberalismo vai combater toda sorte de direitos sociais, bem como qualquer iniciativa pública nesse sentido, alegando que o privado faz com mais competência, ou seja, com mais eficiência. Nesse sentido, Chaves (2007, p. 22), diz que:

Para o liberalismo os chamados direitos sociais não são direitos, porque não sendo formais ou negativos, impõem a terceiros deveres positivos que estes não assumiram livremente e que, portanto, violam o seu direito de agir e de dispor como preferirem de seus bens (no caso, de recursos financeiros), porque serão obrigados a arcar (com seus impostos) com o custo do atendimento a esses supostos direitos.

Considerando que a democracia grega se funda na participação livre e igualitária, mesmo que limitada do ponto de vista da totalidade dos cidadãos, revelando um conceito de cidadania ligado ao exercício político, fica evidente a diferença entre a noção de democracia defendida na antiga Grécia, mesmo limitada à participação somente daqueles que eram considerados cidadãos, os homens livres, e a noção de democracia que se desenvolveu nos Estados liberais. Além de realçar a liberdade do ponto de vista econômico, o liberalismo vai redefinir a forma de exercício da democracia. Silva (2013), afirma que para Bobbio a diferença entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos é o modo de exercer esse direito. Enquanto a democracia dos antigos era direta a democracia dos modernos se dá por meio da representação.

Os gregos-atenienses não dissociavam as esferas do público e do privado. Enquanto para os gregos o indivíduo não existia como categoria; no liberalismo, o público só existe enquanto proteção aos interesses individuais. Na sociedade moderna, as fronteiras do espaço privado são ampliadas ao máximo e o espaço público é reduzido à ação protetora do governo, provocando uma inversão daqueles valores da democracia ateniense. A democracia, na

sociedade moderna, é representativa, indireta e essencialmente jurídica, ou formal; a democracia grego-ateniense era participativa, direta e essencialmente política, dentro da concepção grega de cidadão.

Dessa forma, a democracia configurada no liberalismo defende a ideia de que a democracia indireta não altera o dono do poder. O que se considera que foi alterado na passagem da democracia dos antigos à democracia dos modernos, não é o titular do poder político, que é sempre o povo, entendido como o conjunto dos cidadãos a que cabe em última instância o direito de tomar decisões coletivas, mas o modo de exercer esse direito. Em contraposição à democracia direta dos antigos surge com o Estado constitucional, a democracia representativa, que, segundo o ideal liberal, é o único governo popular possível num grande Estado.

Assim, Silva (2013), argumenta que Bobbio defende a democracia representativa porque o exercício direto do poder de decisão por parte dos cidadãos não é incompatível com o exercício indireto através de representantes eleitos uma vez que tanto a democracia direta quanto a indireta descendem do mesmo princípio da soberania popular, apesar de se distinguirem pelas modalidades e pelas formas com que essa soberania é exercida. É a partir da democracia direta e da democracia indireta que nascem os conceitos de democracia substancial e o de democracia formal, sendo que este diz respeito à forma de governo e aquele ao conteúdo dessa forma. A defesa da democracia representativa é postulada por Bobbio (2013, p. 24), com o argumento de que:

O regime democrático pode ser caracterizado por três aspectos: eletivo, periódico e mobilidade. O primeiro aspecto refere-se ao modo de formação da classe dirigente, ou seja, o princípio da legitimidade do poder, isto é, de onde os que governam tiram a justificação do seu poder. No regime democrático, tira a justificação do seu poder da eleição popular. O segundo aspecto, que é ligado ao primeiro, diz respeito a um consenso que deve ser periodicamente renovado. Para se falar em democracia, não basta que a classe política seja eleita, é preciso que esse consenso seja periodicamente renovado, do contrário não se poderia chamar democrático. Ou seja, a eleição em regime democrático tem sempre uma duração circunscrita. No regime democrático o poder da classe dirigente não foi transferido a ela, mas apenas concedido, e é sempre revogável. O terceiro aspecto refere-se à mobilidade da classe política. Característica do regime democrático é a alternância das classes políticas no poder, sem que a mudança, mesmo radical, ocorra com derramamento de sangue.

Nesse mesmo sentido, Goyard-Fabre (2003), considera o modelo de democracia liberal com o argumento de que esse novo modelo de mandato, sinal da maturação da noção de democracia como ideal sociopolítico, a representação deixará de ser no Estado um mandato individual, confiado por cada eleitor a um ou vários eleitos. Tratar-se-á de um

mandato coletivo outorgado pelo corpo do povo ao conjunto dos eleitos que o representarão. Nessas condições, a democracia representativa implicará a subordinação dos representantes - governantes - à vontade geral do povo em corpo, como se cada um deles representasse não seus eleitores em particular, mas a nação inteira.

No modelo instaurado pelas democracias ocidentais burguesas, a questão da representação pode ser vista como delegação de representação ou como representação fiduciária. Na primeira, essa representação diz respeito à defesa de interesses particulares como nas associações de classes, segmentos profissionais etc. Na segunda, se refere a interesses gerais de uma nação. Naquela, o representante pode ter seu mandato revogável e temporário. Nesta, o representante tem liberdade para agir em nome dos seus representados. Rigorosamente, contudo, a democracia representativa, que é a única forma de democracia existente em funcionamento, é por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia.

Dessa forma, do ponto de vista liberal, os protagonistas da vida política numa sociedade democrática não são os indivíduos, mas os grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central, autonomia que os indivíduos perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático, sempre desmentido pela realidade concreta. Portanto, essa concepção de democracia se ajusta ao modo de exercê-la por meio da representação. Dentro dessa lógica de democracia representativa, se produz a desvalorização da cidadania como conceito constitutivo da democracia e, conseqüentemente, a desvalorização política da democratização enquanto processo que consubstancia a democracia.

Desta forma, a democracia se ajusta ao ideal do modo de produção capitalista defendido pelo liberalismo, sobretudo o liberalismo econômico, que vai privilegiar a propriedade privada dos meios de produção, reduzindo ao seu aspecto formal/jurídico o exercício da democracia.

A democracia grega, não obstante o conceito original requerer participação direta, cidadã, era uma democracia extremamente limitada, uma vez que cidadão, segundo a visão de Aristóteles, era o homem livre, logo, somente esse tinha direito de participar das decisões, enquanto que os demais não eram considerados cidadãos aptos a participar, como por exemplo, as mulheres, os escravos, os estrangeiros etc. De igual forma, a democracia capitalista liberal, em que pese afirmar que a participação representativa, tal qual a direta, nasce da soberania popular, ou seja, do povo, na verdade, ideologicamente, esconde uma ditadura da burguesia sobre os trabalhadores.

Assim, a democracia capitalista liberal, está a serviço dos desejos da classe dominante, ou seja, a democracia fica limitada aos interesses da elite que detém o poder. A democracia burguesa vai até onde os seus interesses não sejam confrontados, como foram as ditaduras fascistas. É uma democracia de poucos para poucos, uma democracia que ideologicamente esconde a ditadura da burguesia sobre a classe trabalhadora, porque se dá na luta de classe, na qual a classe dominante detém o poder político e os meios de produção. Por isso mesmo, uma democracia excludente.

2.1.2 Concepção marxista de democracia

A democracia praticada pelo capitalismo liberal caracteriza-se por ser uma democracia representativa, com a existência de um Estado que dá suporte à propriedade privada dos meios de produção, com a consequente exclusão da grande maioria dos trabalhadores, suscitando a luta de classe. Porém, O Estado e a democracia ganham novos significados na concepção socialista. Sobre o Estado, afirma Engels (1984, p. 190):

Acaba de surgir, no entanto, uma sociedade que, por força das condições econômicas gerais de sua existência, tivera que se dividir em homens livres e escravos, em exploradores ricos e explorados pobres; uma sociedade em que os referidos antagonismos não só não podiam ser conciliados como ainda tinham que ser levados a seus limites extremos. Uma sociedade desse gênero não podia senão em meio a uma luta aberta e incessante das classes entre si, e sob o domínio de um terceiro setor, que aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico. O regime gentilício já estava caduco. Foi destruído pela divisão do trabalho que dividiu a sociedade em classes, e substituído pelo Estado.

O Estado, em consequência do desenvolvimento da sociedade em contradição, mantém a luta de classe e a exclusão, desde as suas origens. Nesse sentido, Engels (1984), afirmava que em Atenas, o Estado nasceu direta e fundamentalmente dos antagonismos de classes que se desenvolviam no seio da sociedade gentilícia. Em Roma, sobre os escombros da sociedade gentilícia instituiu o Estado, em meio a uma plebe numerosa e mantida à parte, sem direitos, mas com deveres.

Para Engels (1984), o Estado não é um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro, nem é a realidade da ideia moral, nem a imagem e a realidade da razão, como afirmava Hegel. Mas, pelo contrário, é um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento, e que revela as contradições com ela própria. Para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem, faz-

se necessário um poder para mantê-los dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.

Considerando os antagonismos de classe, o Estado nasceu da necessidade de conter esse antagonismo de classe, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio do Estado, se converte também em classe politicamente dominante, adquirindo novos meios para repressão e exploração da classe oprimida. Ou como afirmava Engels (1984), na sua evolução, o Estado antigo foi o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados, o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes e, o moderno Estado representativo, é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado.

Uma das características do Estado capitalista burguês, como mantenedor da luta de classes e da exclusão, é a proteção à propriedade privada. Essa questão fica clara à medida que os direitos concedidos aos cidadãos são regulados de acordo com as posses dos referidos cidadãos, pelo que se evidencia ser o Estado um organismo para a proteção dos que possuem contra os que não possuem.

É certo que a força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, que, em todos os períodos, é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada. A superação dessa sociedade, ou do Estado capitalista burguês, se mostra como horizonte. Para Engels (1984), essa superação ocorrerá quando houver a democracia na administração, a fraternidade na sociedade, a igualdade de direitos e a instrução geral.

Para Lênin, a democracia liberal é uma ditadura da burguesia contra os trabalhadores excluídos, oprimidos. Por esse motivo o sufrágio universal não tem capacidade para traduzir com realidade a vontade da maioria dos trabalhadores e para assegurar a realização dessa mesma vontade. Essa democracia de poucos sobre muitos será superada quando, conforme Lênin (1978, p. 19-20):

O proletariado toma o poder do Estado e transforma primeiramente os meios de produção em propriedade do Estado. Mas, procedendo assim, suprime-se a si próprio como proletariado, assim, como suprime todas as desigualdades de classe e antagonismos de classe e, ainda, o Estado como Estado. [...] ele se torna efetivamente o representante de toda a sociedade, torna-se a si próprio supérfluo. A apropriação dos meios de produção em nome da sociedade é, ao mesmo tempo, o seu último ato como Estado. O Estado não é abolido, extingue-se.

Conforme afirma Lênin (1978), o Estado, como representante da classe dominante e burguês, é um poder especial de repressão exercido pela burguesia contra o proletariado, contra milhões de trabalhadores por um punhado de ricos, e esse Estado deve ser substituído por um poder especial de repressão exercido pelo proletariado contra a burguesia, que é a ditadura do proletariado. A democracia mais completa ocorrerá quando houver apropriação dos meios de produção pelo Estado em nome de toda a sociedade.

Nesse sentido, para o marxismo o conceito de democracia está intrínseco na concepção de Estado do proletariado, ou seja, do proletariado enquanto classe dominante. Para Lênin (1978), o proletariado servir-se-á da sua supremacia política para arrancar todo o capital da burguesia, para centrar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, isto é, do proletariado organizado em classe dominante. Dessa forma, a democracia marxista se traduz pela ditadura do proletariado, contra a burguesia. Ou seja, as classes exploradoras têm necessidades de dominação política para manter a exploração, por outro lado, as classes exploradas têm necessidades da dominação política para abolir completamente toda a espécie de exploração.

Ainda, para Lênin (1978), a democracia é um Estado que reconhece a submissão da minoria à maioria, ou seja, é uma organização destinada a assegurar o exercício sistemático da violência por uma classe contra a outra. Logo, a democracia capitalista fica sempre confinada no quadro estreito da exploração capitalista e, por esse fato, ela continua sempre a ser uma democracia para a minoria, para a classe rica. Por outro lado, a ditadura do proletariado não pode limitar a um simples alargamento da democracia, por isso o comunismo é capaz de realizar uma democracia realmente completa, pois já não há propriedade privada, nem classes sociais, nem Estado.

Dessa forma, o conceito de democracia não é o mesmo para o capitalismo liberal e para o comunismo. Se para o liberalismo, a democracia significa principalmente sufrágio universal, portanto limitada a manter os privilégios da classe dominante, para o comunismo democracia significa ideal igualitário que apenas no Estado socialista poderá existir, a partir da ditadura do proletariado. Logo, a democracia não é um conceito ou um valor universal.

O conceito de democracia traduz uma concepção socialista de democracia. Esta democracia deve estar comprometida com o projeto de emancipação humana. Esta concepção se ajusta à ideia de democracia participativa. Silva (2013), comentando posição de Gramsci afirma que em um sistema hegemônico existe democracia entre o grupo dirigente e os dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia, amparado numa legislação que expressa este desenvolvimento e favorece a passagem molecular dos grupos dirigidos para o

grupo dirigente, até porque, no sentido da participação direta pode-se dizer que o homem mantém-se humano na relação com outros homens, isso porque a essência humana não pode manifestar-se no indivíduo isolado. Ou seja, o indivíduo só é propriamente indivíduo humano, quando em comunidade.

2.1.3 O Estado de Bem-Estar Social e a lógica (neo)liberal

O liberalismo vigorou no século XIX, mas entrou em profunda crise no início do século XX, agravada com a primeira guerra mundial e com a recessão de 1929. A partir da década de 1930, em resposta à crise do capitalismo liberal, começou a expandir-se o modelo chamado de Estado de Bem-Estar Social, proposto pelo economista inglês John Maynard Keynes, no qual o Estado é organizador da política e da economia, encarregando-se da promoção e defesa social. O Estado atua com o intuito de garantir serviços públicos e proteção à população. Vigorava o princípio da segurança social, ou seja, atendimento das demandas sociais. Os países europeus foram os primeiros e principais incorporadores do modelo que agradou os defensores da socialdemocracia.

O Estado de Bem-Estar Social ganhou ainda mais terreno com a inclusão do conceito de cidadania, propagado após a queda dos regimes totalitários na Europa. Associou-se a ideia de que os indivíduos são dotados de direitos sociais. O modelo de organização estatal concede aos indivíduos bens e serviços públicos durante toda a vida. Os direitos sociais conferem serviços de educação, saúde, seguridade e lazer.

Contudo, do ponto de vista político, o Estado de Bem-Estar Social, não surge meramente por boa vontade da classe dominante, representada pelo capitalismo liberal, em conceder alguns direitos sociais aos trabalhadores, mas, pelo contrário, surge em função das lutas sociais travadas ao longo do século XIX e início do século XX e porque a experiência socialista na União Soviética obrigou os regimes capitalistas a ampliarem direitos aos trabalhadores. Nessa visão política, era preciso que a classe dominante burguesa abrisse mão de sua convicção político-econômica, e de forma ideológica, concedesse alguns direitos sociais à classe trabalhadora, uma vez que o capitalismo estava em profunda crise. Foi uma saída para salvar o capitalismo de sua iminente sucumbência. Importante ressaltar que o Estado de Bem-Estar Social não se fez presente nos Estados periféricos.

O Estado do Bem-Estar Social, após a segunda guerra mundial (1939-1945), teve seu desenvolvimento intimamente relacionado ao processo de industrialização e os problemas sociais gerados a partir dele, bem como com a Guerra Fria entre Estados Unidos da América e

União Soviética (1945-1991) e as questões econômicas e sociais relacionadas ao pós-guerra. Assim, numa perspectiva mais ampla as origens do Estado do Bem-Estar Social estão vinculadas à crescente tensão e conflitos sociais gerados pela economia capitalista de caráter liberal, que propugnava a não intervenção do Estado nas atividades produtivas. As crises econômicas mundiais presenciadas nas primeiras décadas do século XX provaram que a economia capitalista livre de qualquer controle ou regulamentação estatal gerava profundas desigualdades sociais. Essas desigualdades provocavam tensões e conflitos, capazes de ameaçar a estabilidade política.

Nesse sentido, os direitos sociais surgem, por sua vez, para assegurar que as desigualdades de classe social não comprometam o exercício pleno dos direitos civis e políticos. Assim, o reformismo do Estado do Bem-Estar Social tornou possível compatibilizar capitalismo e democracia. O conflito de classes não desapareceu, mas se institucionalizou. A extensão dos direitos políticos e o sufrágio universal possibilitou canalizar os conflitos de classe para as instituições políticas, transformando demandas sociais em direitos. Groppo (2005, p. 3-4), retrata essa situação:

No final do século XIX, o capitalismo na Europa Ocidental e nos EUA já começa a rever alguns dos seus pressupostos. John Gray demonstra que, na Inglaterra, o próprio desenvolvimento dos problemas sociais decorrentes da implementação da “economia de livre mercado” levou à adoção, inicialmente de modo mais pragmático e “espontâneo”, de medidas que desmanchavam a chamada “sociedade de livre mercado”, na qual a sociedade funcionava para o bem do mercado econômico. Há enfim, para compreender esta origem, a questão das lutas de classe. O Estado de Bem-Estar tem sua origem também no fato dos Estados, em resposta às reivindicações das classes trabalhadoras, criarem certos órgãos para atendê-las, como, por exemplo, a previdência social, a ampliação da rede educacional e a assistência médica.

Mantendo, porém, a concepção liberal quanto à propriedade privada, a socialdemocracia abre mão da propriedade de todos os meios de produção, tanto quanto possível, nas mãos da iniciativa privada, só intervindo no setor produtivo para regulamentá-lo, em especial em seus aspectos distributivos, e para suprir lacuna ou omissões nas áreas em que a iniciativa privada não tem interesse. Nesse sentido, segundo afirma Chaves (2007), o que interessa realmente à socialdemocracia é a distribuição das riquezas produzidas pela atividade econômica, ainda que privada, algo que ela se propõe a fazer através de uma legislação tributária que rotula de progressista.

No Estado de Bem-Estar Social, levado a efeito pela socialdemocracia, ainda que valorizada a questão da cidadania, esta entendida como conquistas de direitos sociais, não logrou modificar a concepção de democracia propugnada pelo liberalismo. Na

socialdemocracia, a cidadania enquanto participação nas decisões políticas continuou na lógica de democracia formal, circunscrita à representação por candidatos eleitos. Até porque a socialdemocracia, ao aliar economia e direitos sociais, o fez com base na propriedade privada dos meios de produção.

Entretanto, a crise econômica agravada nos anos de 1970, o esgotamento do modelo de produção fordismo/taylorismo, que privilegiava a hierarquia e o sistema rígido de produção e o advento do modelo de produção toyotismo, que privilegia a flexibilidade da autoridade e da produção, o Estado socialdemocrata entrou em declínio até o seu cume nos anos de 1990. Nascia, então, o Estado neoliberal. Através de reformas orientadas para o mercado, o neoliberalismo ganha força nas duas décadas seguintes e busca mudar a natureza do Estado enquanto instituição constitucional-legal.

Ao atacar o Estado e Bem-Estar Social, o neoliberalismo estava explicitamente procurando reduzir o tamanho e as funções sociais do Estado, com o objetivo implícito de enfraquecê-lo. A tese neoliberal repetia o individualismo metodológico neoclássico, segundo o qual apenas pequenos grupos têm efetiva capacidade de ação coletiva. Negava-se, assim, ao Estado sua capacidade principal que é de ser instrumento dessa ação. O modelo neoliberal está centrado na predominância do capital financeiro sobre o capital produtivo, com grandes prejuízos das conquistas sociais dos trabalhadores.

Nesse contexto, todavia, uma questão posta, tanto na democracia grega, quanto na democracia segundo a concepção liberal e na concepção de democracia no socialismo, trata-se da questão da liberdade e da igualdade. A liberdade, sobretudo, a individual é um dos fundamentos do liberalismo. O mesmo não se pode dizer em relação à igualdade. Se a igualdade tem um campo fértil nas doutrinas opostas ao liberalismo, nele liberdade e igualdade são valores antitéticos, uma vez que não se pode realizar plenamente um sem limitar fortemente o outro. Nesse sentido, afirma Bobbio (2005, p. 39):

Uma sociedade liberal-liberalista não é igualitária, assim como uma sociedade igualitária não é liberal. Liberdade e igualdade fundam suas raízes em concepções do homem e da sociedade diversas: individualista, conflitualista e pluralista, a liberal; harmônica e monista, a igualitária. Para o igualitário, o fim principal é o desenvolvimento da comunidade em seu conjunto, mesmo que ao custo de diminuir a esfera de liberdades singulares.

Para o liberalismo a única forma de igualdade que não é incompatível com a liberdade é a igualdade na liberdade, o que significa que cada um deve gozar de tanta liberdade quanto compatível com a liberdade dos outros, podendo fazer tudo o que não ofenda a igual liberdade dos outros. Essa forma de igualdade inspira dois princípios, de um lado, a

igualdade perante a lei, de outro, a igualdade de direitos. O art. 1º da declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, afirma que “os homens nascem e devem permanecer livres e iguais em seus direitos”. Mas, essa liberdade e essa igualdade defendida pelo liberalismo encontram seus limites no projeto político da burguesia, que na perspectiva de Engels e Marx (1998), a liberdade deve restringir-se à liberdade de concorrer no mercado e a igualdade esgota-se na formalidade jurídica.

Por isso, a democracia não é apenas um sistema político ou uma forma de organização do Estado. A democracia pressupõe uma possibilidade de participação do conjunto dos membros da sociedade em todos os processos decisórios que dizem respeito à sua vida cotidiana. Desse modo, para dizer que uma determinada formação social é democrática, deve-se levar em consideração o conjunto das relações e práticas sociais desenvolvidas em todas as instâncias de inserção dos seus membros nesta mesma sociedade. Nesse sentido, Oliveira (1999, p. 27), diz que:

A democracia em uma sociedade não pode, portanto, ser apenas um sistema estatal, ela só pode ser real se os seus princípios (da liberdade e da igualdade) se incorporam à lógica da vida cotidiana de indivíduos e grupos sociais em interação na sociedade. A democracia é, pois, um sistema de vida no qual a organização e a regulamentação dos processos de integração social são fundamentados no princípio da liberdade, entendida como o direito à autodeterminação. É um sistema de vida, um modo cotidiano de efetivação das interações interpessoais que guia e orienta o conjunto das atividades de uma determinada comunidade. Desse modo, a construção da democracia exige não apenas a socialização dos meios de produção econômica como também a dos meios de decisão política, além da democratização dos sistemas de autoridade, em todas as esferas da vida social.

Assim, pode-se subentender que as condições de realização de uma democracia efetiva são dadas em função das possibilidades de participação autônoma, ou seja, de forma livre e igualitária, dos diversos segmentos da sociedade nos processos decisórios e interativos. Entretanto, para interagir de modo autônomo, é preciso que os membros desses diversos grupos sociais possam ter desenvolvido alguma autonomia como indivíduos, o que torna o processo de construção da democracia uma espiral crescente, embora não linear, na qual as conquistas individuais vão potencializar novas conquistas coletivas e vice-versa.

É por meio da democratização do conjunto das relações sociais e das práticas sociais desenvolvidas nas instituições da sociedade, o que requer uma prática política diversificada, cotidiana e consciente, é que podemos contribuir para construção da democracia social, ou seja, de uma democracia que ultrapasse a esfera do Estado e se instale no coração da vida social cotidiana.

É atual o debate sobre as incongruências estruturais da democracia no capitalismo. Esse debate é necessário rumo à superação da própria democracia formal. A recusa a essa concepção de democracia não se dá no vazio, mas com vistas ao convite à revalorização da própria democracia. Tal revalorização precisa anunciar claramente um horizonte, qual seja: o resgate da liberdade do homem como ser ontológico com vocação para ser sujeito. É fundamental reconhecer que, no capitalismo, a democracia, mesmo a formal, realiza-se parcialmente. Se não se reconhece que a democracia não existe ou não está dada, sequer se pode combater a falácia da democracia, e muito menos pensar formas e meios para atingi-la. Nesse sentido, Silva (2013, p. 69-70), afirma que:

Se a democracia se efetiva em um sistema hegemônico mediante fluxos de passagem molecular do controle hegemônico dos grupos dirigidos para o grupo dirigente, e a democratização é o que consubstancia e o que resulta da democracia, como o desenvolvimento para ser capaz de pensar, de estudar, de dirigir e de controlar quem dirige, ainda não temos nem uma coisa nem outro, mas, pelo menos, sabemos distingui-las. Desse ponto, é possível e necessário seguir experimentando a construção de ambos.

A revolução burguesa estatui uma democracia formal e legalmente igual para todos, mas por tratar-se de uma sociedade classista estrutura-se em relações sociais de exclusão. Relações estas antidemocráticas e violadoras da cidadania efetiva, pois não oferece a todos efetivamente uma materialidade de possibilidades igualitárias. Refere-se a uma cidadania regulada pelo mercado, uma vez que na sociedade capitalista a classe dominante detém o poder econômico e o político.

Assim, nessa configuração de Estado mínimo, em que a forma de democracia consubstancia na forma indireta, ou na linguagem política, democracia formal, o exercício da cidadania fica sobremodo comprometido, uma vez que a democracia liberal é parcial, restringindo a participação do cidadão nas decisões políticas, isto é, do ponto de vista do sufrágio universal. A concepção de Engels e Marx (1998), nesse sentido continua atual, posto para eles o modo de produção da vida material condicionam o processo geral da vida social, política e espiritual.

Uma democracia substancial, isto é, uma democracia que valorize a cidadania para além do sufrágio universal, em substituição a uma democracia formal institucionalizada pela concepção liberal e confirmada no neoliberalismo, centrada no individualismo e na liberdade econômica, reclama lutas por mudanças no modo de produção da vida econômica, ou seja, romper com o modo de produção capitalista. Democracia, portanto, só poderá existir no socialismo e se tornar plena no comunismo.

2.2 O caminho da democratização da escola

A partir de 1964, o Brasil passou por um período de vinte e um anos de governo civil-militar. O golpe de Estado efetivado em 1964 não tinha por objetivo simplesmente a tomada do poder político, mas, visava combater o inimigo do capitalismo, o comunismo. Com vistas à efetivação dessa posição, o regime civil-militar buscou o fortalecimento do modo de produção capitalista, através de ações do governo que pudessem assegurar as condições necessárias de segurança para os investimentos de grandes empresas, grupos industriais e financeiros. Essas condições, por exemplo, incluiu o arrocho salarial e a repressão dos movimentos reivindicatórios e de oposição.

Apesar das ações do governo civil-militar objetivando garantir os interesses do capital, esse período não foi uniforme, mas, com diferentes governos adotando medidas resultantes de consenso entre os grupos dirigentes. Também, não desapareceu a resistência ao modelo de desenvolvimento adotado e ao regime político implantado. Tal é próprio de um modelo econômico e de uma sociedade dividida em classes. Nesse sentido, aponta Colares (2003), que se trata de uma sociedade capitalista, dividida em classes, com diferentes interesses que regem antagonismos e contradições permanentes. Ao mesmo tempo, essa incompatibilidade é intercambiada por um conjunto de mediações.

Tais contradições são identificadas, por exemplo, nos ciclos de repressão e liberação, conforme resultante do relacionamento político dos militares com a oposição, que não podendo aniquilá-lo por completo, o Estado era obrigado a incluir algumas exigências, objetivando diminuir o nível de tensão.

Nesse período de governo, os movimentos sociais foram fortemente reprimidos, neles incluindo a União Nacional dos Estudantes - UNE, sindicatos de modo geral e partidos políticos de oposição. Porém, isso não obstou a que os estudantes e trabalhadores fizessem passeatas e mobilizações. Estes, apesar da repressão, foram capazes de desenvolver mecanismos de resistência e reação. Assim, o governo civil-militar foi obrigado a amenizar sua política de segurança e repressão e conceder anistia, isso a partir de 1979, foi permitida a criação de partidos políticos, as eleições diretas para governador em 1982.

Dessa forma, a luta pela gestão democrática da educação, e em especial da escola pública, vem contextualizá-la com a luta dos movimentos sociais, pela democratização política do Brasil. Os professores e suas instituições representativas empunharam a bandeira de democratização do Brasil e a democratização da educação e da escola pública.

A era dos regimes civil-militares dificultou a criação de espaços livres e democráticos ou a sua consolidação. Nesse contexto, a importância dos movimentos sociais como elementos estratégicos de luta pela democratização do Estado e da sociedade em geral se fez sentir. Isso porque, no dizer de Gohn (1997), certos movimentos sociais dos anos 1970 e início dos anos 1980 eram expressões políticas de forças políticas nacionais.

Esse período foi marcado, ainda pelo processo de resistência da sociedade civil ao regime civil-militar, pelo resgate dos direitos humanos, pela defesa do meio ambiente, luta pela qualidade de vida, pelo movimento das Diretas Já, pelo processo da constituinte e da Constituição Federal de 1988, pelas Conferências Brasileiras de Educação, pela mobilização na elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, luta pela valorização do magistério e condições dignas de trabalho e defesa da escola pública, dentre outros.

Os movimentos sociais desempenharam papel importante na luta pela democratização do país e na conquista de inúmeros direitos, sobretudo os chamados direitos sociais. Movimento social refere-se à ação dos homens na história. Esta ação envolve um fazer, por meio de um conjunto de procedimentos e um pensar, por meio de um conjunto de ideias que motiva ou dá fundamento à ação. Movimento social sempre se refere às lutas sociais dos homens, para a defesa de interesses coletivos amplos ou de grupos minoritários; conservação de privilégios; obtenção ou extensão de benefícios e bens coletivos etc.

Conforme Gohn (1997), os movimentos sociais são empreendimentos coletivos para estabelecer uma nova ordem de vida, que surgem de uma situação de inquietação social, insatisfação com a vida atual, desejo e esperança de novos sistemas e programas de vida. Nessa perspectiva, ao analisar os movimentos sociais, deve-se considerar que nas suas configurações, necessariamente, estão pessoas, constituídas de valores, crenças, concepções de mundo etc. Para Colares (2003), os movimentos sociais são constituídos de pessoas, e estas expressam uma determinada concepção de mundo que lhes foi transmitida por um processo educativo, não necessariamente escolar.

Nas décadas de 1970-1980 várias pesquisas, dissertações e teses mostraram a influência dos movimentos sociais na conformação da consciência popular do direito à educação, à escola pública. Nesse sentido, Colares (2003), afirma que a ampliação e a democratização da educação básica e a inserção dos setores populares na escola pública teve como um dos mais decisivos determinantes a pressão dos movimentos sociais. Nesse contexto, importante destacar o papel educativo, pedagógico que os movimentos sociais desempenharam. Diz Arroyo (2003, p. 31-32), que:

Os movimentos sociais não deixaram de ter papel pedagógico, formaram lideranças também e contribuíram para educar as camadas populares nem sempre tocadas pela mobilização operária. É importante destacar como o aprendizado dos direitos vem das lutas por essa base material. Por sua humanização. Os movimentos sociais tem sido educativos não tanto através da propagação de discursos e lições conscientizadoras, mas, pelas formas como tem agregado e mobilizado em torno das lutas pela sobrevivência, pela terra ou pela inserção na cidade.

Para compreender os movimentos pela democracia, no cenário político da transição do regime civil-militar para o regime civil, é necessário considerar porque a luta pela democracia no Brasil se tornou o principal objetivo dos trabalhadores. Nesse sentido, afirma Bastos (2001, p. 21), que:

A luta pela democracia, no Brasil moderno, pode ser interpretada a partir das concepções marxistas [...]. O Brasil era considerado um Estado com uma formação social atrasada, semicolonial e semifeudal, que para superar as contradições e encontrar o caminho do progresso social, necessitava de uma revolução democrático-burguesa ou de libertação nacional.

Portanto, os movimentos sociais e os estudantes tiveram grande importância nas mobilizações pela anistia, pela reconstrução da União Nacional dos Estudantes-UNE (1978-1979), nas campanhas das Diretas Já (1983-1984), no processo de formação da constituinte, na elaboração da nova Constituição (1988) e no impeachment do presidente Fernando Collor de Melo (1982). O Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública também teve um papel decisivo no processo constituinte e na elaboração dos artigos relativos à educação na Carta Constitucional de 1988. Cruz (2009, p. 58), afirma que:

Historicamente, a relação entre movimentos sociais e educação é norteadas por elementos em comum: a questão da participação, da cidadania e o sentido político da educação. Isso porque a educação ocupa lugar central na acepção da cidadania, construída no processo de luta que é, em si mesmo, um movimento educativo no interior das práticas sociais. [...] cita-se como exemplos a luta por uma escola de qualidade; por creches; pela educação infantil; por eleições diretas para diretores das escolas públicas e criação de conselhos e gestão participativa, bandeiras de lutas que foram reconhecidas na Constituição Federal de 1988.

Portanto, não é possível entender a luta pela gestão democrática da educação, e em especial da escola pública, sem contextualizá-la com a luta dos movimentos sociais, sobretudo durante o período do regime civil-militar (1964-1984) e o período do governo José Sarney, chamado de Nova República (1985-1990). Os professores e suas instituições representativas empunharam naqueles períodos, a bandeira pela democratização do Brasil e com ela a democratização da educação e da escola pública.

Nesse sentido, na década de 1970, os movimentos democratizantes da administração da educação começaram no interior das lutas populares por mais vagas, e movidos pela eleição de diretores de escolas. Em algumas cidades e em alguns Estados, conforme estudos de Bastos (2001), prefeitos ou governadores pressionados pelos movimentos populares, particularmente pelas comunidades eclesiais de base, instituíram as eleições para diretores de escola.

Nesse contexto, as pressões dos professores e da sociedade civil em geral, aliados ao movimento de resistência dos estudantes, exigiram que se adotassem novos rumos às práticas administrativas da educação, ou seja, que fosse abandonado o autoritarismo burocrático em benefício da representação democrática. Esse movimento teve sua gênese no conjunto da sociedade, no chamado período de abertura política, recebendo a influência das práticas políticas do país naquele período, políticas essas frequentemente marcadas pelo clientelismo, paternalismo e pelo corporativismo de interesses.

Todavia, com a recepção do princípio da gestão democrática do ensino público, pela Assembleia Nacional Constituinte, o tema gestão democrática da escola pública, ganha importância no cenário educacional brasileiro, posto que essa concepção de gestão é apontada com reais possibilidades de mudança na educação de modo geral, e em particular, na escola, considerando que pela participação cidadã os membros da comunidade escolar passam a tomar consciência dos problemas que afetam a escola e a cobrar, com mais qualidade, as soluções políticas do governo. Nesse sentido, Spósito (2001, p. 45), diz que:

Dentre os caminhos para a efetiva democratização do ensino público, um deles tem sido apontado com muita força, nas últimas décadas, por educadores e forças progressistas: a democratização da gestão do sistema educativo, envolvendo a participação dos setores mais amplos, como pais, moradores, movimentos populares e sindicatos. Atualmente, a bandeira pela democratização da gestão escolar acompanha a luta dos setores mais progressistas da área da educação, encontrando respaldo nas associações e sindicatos de professores.

Conforme acentua Colares (2003), no final do regime civil-militar, as eleições eram apresentadas à população como sinônimo de solução para os graves problemas do país, incluindo-se a educação. Na busca de um caminho democrático para a gestão da escola pública, as eleições diretas para diretores de escolas simbolizavam avanço nas conquistas políticas e sociais.

Portanto, a luta dos movimentos sociais, dos professores, dos sindicatos dos professores e dos estudantes, pela democratização da escola pública durante o período de ditadura civil-militar e do governo Sarney, encontrou eco no cenário político e foi

institucionalizada na Constituição Federal. Contudo, em um cenário marcado pelos interesses neoliberais, é preciso não perder de vista essa conquista, pelo contrário, a luta pela gestão democrática na escola pública ainda deve ser empunhada por todos aqueles que acreditam em mudanças, considerando os limites e as contradições presentes no processo de sua institucionalização.

A despeito da importância da institucionalização da gestão democrática da escola pública, é preciso considerar que essa institucionalização não produziu grandes avanços no cenário educacional brasileiro e à prática administrativa escolar, que ainda apresenta-se conformada com a situação, fundamentando-se na imposição e na coação legal e burocrática. Tal tradição tem suas raízes firmadas no autoritarismo da sociedade política e nos interesses dominantes, ainda vigentes na política brasileira.

A gestão democrática pode contribuir para que a comunidade escolar tome consciência desse estado e passe a cobrar as soluções políticas necessárias, por meio do princípio da participação qualitativa, ou seja, participação cidadã, não mera participação formal, criada nos espaços escolares pela institucionalização da gestão democrática escolar.

É preciso ter consciência de que a democracia representativa², extremamente ligada aos interesses neoliberais, precisa dar lugar à democracia participativa. Nesta, no caso das escolas, a comunidade escolar deve participar das decisões que envolvem os interesses da escola, dos pais, dos estudantes, dos professores e funcionários. É preciso tomar consciência de que somente com decisões coletivas, onde os interesses contrapostos são discutidos, para finalmente encontrar o consenso, é que opera a democracia participativa. Gestão democrática escolar é isso.

2.3 As políticas educacionais e o discurso democrático

A função que o Estado desempenha em nossa sociedade sofreu inúmeras transformações com o passar do tempo. No século XVIII e XIX, seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo. Entretanto, com o aprofundamento da luta de classes e correlação de forças, as responsabilidades do Estado se

² É uma proposição do liberalismo econômico. Bobbio (2005), afirma que o liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto as suas funções. O liberalismo econômico propôs uma democracia representativa em que o povo participa das decisões por meio de seus representantes eleitos por sufrágio universal, nesse caso, a democracia indireta seria mais adequada para o alcance dos fins a que fora predisposta a soberania popular.

diversificaram. Atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade.

Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente etc. Para atingir resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, os governos se utilizam das políticas públicas. Para Souza (2003, p. 13), política pública é:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Se política pública é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, política educacional é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação. Porém, educação é um conceito muito amplo para se tratar das políticas educacionais. Isso quer dizer que políticas educacionais é um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica às questões escolares.

No campo educacional, as políticas se dividem em uma diversidade de ações, oriundas dos diversos programas e projetos, desenvolvidos pelas três esferas de administração, objetivando, em última instância, promover a escolarização dos alunos, com qualidade. Especificamente, propomos analisar as políticas educacionais desenvolvidas a partir dos anos de 1980, voltadas para o gestor³ escolar e da gestão da escola.

Na análise dessas políticas educacionais, que objetivam melhorar o desempenho da escola, por meio da ação administrativa da gestão escolar, não podemos nos descuidar de refletir sobre as influências hegemônicas das potências econômicas, especialmente dos Estados Unidos da América e as políticas dos organismos multilaterais de financiamento e cooperação técnica, sobretudo, o Banco Mundial, a serviço dessas potências econômicas, na implementação dessas políticas, pelos governos das diferentes esferas de administração.

³ O termo administração escolar vem da administração pública e é um conceito prevalente na teoria clássica de administração. Contudo, com a teoria do Estado mínimo, resultando na reforma da administração pública, o paradigma de gerenciamento público foi incorporado à administração. Neto (2009), sustenta que a concepção de gestão, ato de gerir, supera o conceito de administração, porque admite flexibilidade, cooperação, críticas etc. Por questão didática, os termos administrador escolar, gestor escolar e diretor escolar serão tomados como sinônimos, para designar a pessoa responsável pela escola e consequentemente a função por ela exercida.

2.3.1 Ações imperialistas e Banco Mundial

No final do século XIX, os países imperialistas se lançaram numa corrida pela conquista global, o que desencadeou rivalidade entre os mesmos e concretizou o principal motivo da Primeira Guerra Mundial, dando início à nova era imperialista, o chamado imperialismo ideológico e de classes. Esse tipo de imperialismo foi uma das origens da Segunda Guerra Mundial.

Os Estados Unidos têm exercido uma influência econômica, militar, cultural e política no resto do mundo desde o século XIX até os dias atuais. Assim, Souza (2014), afirma que tanto a palavra império quanto a palavra imperialismo passaram a ser utilizadas para designar períodos históricos e processos variados que supõem dominação de uma entidade política sobre outras.

O economista inglês J. A. Hobson lança em 1902 uma importante obra chamada “O Imperialismo”, que logo se tornou conhecida em Londres e Nova Iorque. Nessa obra Hobson atribui ao imperialismo raízes econômicas. Bruit (2012, p. 15), sobre a expansão imperialista afirma que:

Esse período ficou conhecido como imperialista, e as causas dessa expansão foram diversas. No entanto, todas se relacionam com o desenvolvimento do capitalismo industrial nos países imperialistas. Efetivamente, o desenvolvimento capitalista desses países, associado a um crescimento demográfico que se processava desde o século XVIII, significou uma transformação acelerada na sua estrutura econômica e nos seus hábitos sociais.

A transformação do capitalismo de livre concorrência para o capitalismo monopolista permitiu o monopólio em setores estratégicos da economia. Concentraram-se a produção e o capital formando os monopólios, mas não elimina a concorrência, o que produz contradições e conflitos. Segundo Lênin (1979, p. 88) o monopólio ocorre por quatro formas:

a) o monopólio é um produto da concentração da produção num grau muito elevado de desenvolvimento formado pelas associações monopolistas dos capitalistas, os cartéis, os sindicatos e os trustes; b) os monopólios agudizaram a luta pela conquista das mais importantes fontes de matérias-primas; c) o monopólio surgiu dos bancos que se transformaram em monopolistas do capital financeiro; d) o monopólio nasceu da política colonial, acrescentado aos interesses do capital financeiro pelas fontes de matérias primas, pelo domínio do território econômico.

Como resultado da fusão ou junção dos bancos com a indústria origina-se o capital financeiro ou o capitalismo monopolista, que se caracteriza pela dominação do capital financeiro, sobre a produção, cujo papel principal de financiador é reservado às instituições

financeiras, sobretudo, os bancos. Nessa fase, o capitalista deixa a livre concorrência que não desaparece, mas existe apenas entre um pequeno grupo de capitalistas que domina setores estratégicos da economia e dispõe de poderes para controlar até a economia em âmbito mundial, dominando a vida econômica e política de muitas sociedades. Desta forma, Lênin (1979, p. 87-88), define o imperialismo como sendo:

A fase monopolista do capitalismo. Essa definição englobaria o principal, pois, por um lado, o capital financeiro é o capital bancário de alguns grandes bancos monopolistas fundidos com o capital das associações monopolistas de industriais, e, por outro lado, a partilha do mundo é a transição da política colonial que se estende sem obstáculos às regiões ainda não apropriadas por nenhuma potência capitalista para a política colonial de posse monopolista dos territórios do globo já inteiramente repartido.

O imperialismo é o aprofundamento das relações de dominação do capital monopolista sobre a vida econômica. Lênin (1979, p. 88), afirma que esse monopólio é caracterizado em cinco traços fundamentais:

a) concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento, que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; b) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse, da oligarquia financeira; c) a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; d) a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si; e) o término da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes.

O imperialismo domina todas as relações econômicas, políticas e culturais dos países que sofrem sua influência, violando-lhes a independência. Essa dependência desenvolve-se por meio das ações do capital financeiro que se movimenta de várias formas, como por exemplo, na instalação de empresas para extraírem altos lucros advindos da mão-de-obra barata; da flexibilização dos direitos trabalhistas; dos financiamentos e empréstimos a empresas privadas e ao Estado; em investimentos no controle das fontes de recursos naturais e de matérias-primas etc., de forma a manterem um controle econômico e político dos países dominados. Nesse sentido, Bruit (2012, p. 16), comentando Robson afirma que:

O fator econômico mais importante, a grande distância dos demais, do imperialismo é a influência que tem nos investimentos. O crescente cosmopolitismo do capital constitui-se na mudança econômica mais notável que se registrou nas últimas gerações. Todas as nações industrialmente desenvolvidas trataram de colocar uma grande parte de seu capital fora dos limites de sua própria área política, em países estrangeiros ou em colônias, e de receber uma renda cada vez mais alta por esse investimento.

A internacionalização do capital ou globalização econômica é a ação do capital financeiro com todas as suas contradições e conflitos, resultando no fortalecimento dos países hegemônicos. Nesse cenário se destaca o monopólio norte-americano, que vem, por sua influência, ditando as regras, não só interna, mas externamente. Para alcançar seus objetivos imperialistas os Estados Unidos mantêm sua influência sobre os organismos multilaterais de financiamento e cooperação técnica, destacando-se o Fundo Monetário Internacional-FMI, Banco Mundial - BM e Organização das Nações Unidas - ONU, com o objetivo de manter a expansão e a acumulação do capital e exercer o controle ideológico das populações desses países, no sentido de controlar as lutas de classes, conforme acentua Souza (2014).

Sobre o imperialismo do capital financeiro Lênin (1979), já afirmava que o imperialismo é um capitalismo na fase de desenvolvimento, quando tomou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, quando ganhou significativa importância a exportação de capitais, quando se iniciou a partilha do mundo pelos trustes internacionais e terminou a repartição de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes.

Na atualidade, o termo imperialismo vem sendo substituído por globalização e neoliberalismo, fortemente caracterizado pela expansão transnacional das grandes empresas capitalistas e do capital financeiro, que mantém a hegemonia americana ao redor do globo, submetendo os países periféricos na condição de dependentes de sua atuação monopolista.

Esse tipo de imperialismo exercido pela nação americana se reflete de várias formas ao longo dos tempos, tais como intervenções militares em países da América Latina, sob a alegação de serem estes incapazes de resolver seus problemas; dominação ideológica feita por meio dos programas e dos acordos. No plano econômico, na América Latina se destaca a fomentação da dívida externa, como fator de aumento do nível de dependência desses países, por meio de financiamento para ajustes econômicos ou investimentos em diversas áreas, destacando recentemente as sociais, como educação, saúde, saneamento etc. Sobre essa hegemonia norte-americana, Souza (2014), pontua que a partir da década de 1980, a América Latina se tornou a maior vítima do imperialismo dos Estados Unidos, sendo obrigada a criar as condições para a reprodução do capital transnacional e das políticas de seus organismos multilaterais.

Com a crise econômica dos anos de 1970, o Estado do Bem-Estar Social foi fortemente atacado pelos defensores do capitalismo de livre mercado, que advogavam o retorno do liberalismo econômico, sob a alegação de que o Estado burocratizado era demasiado dispendioso e ineficiente. Na passagem dos anos de 1989 para os anos de 1990, os países hegemônicos economicamente, comandados pelos Estados Unidos da América,

Inglaterra e Alemanha, impõe ao mundo o neoliberalismo, por meio do “Consenso de Washington⁴”.

Nesse contexto, os organismos multilaterais, com destaque para o BM, reconfigurou a sua política de financiamento para os países dependentes do capital internacional, passando a atuar não só na cooperação técnica, mas a impor sua política para as diversas áreas, principalmente nas sociais, como saúde, educação, dentre outras. Nota-se que a política imperialista do BM fica clara quando condiciona a liberação de empréstimos do FMI para setores estruturais a ajustes econômicos e das políticas sociais dos países periféricos. Azzi e Bock (2008, p. 33) afirmam que:

O Banco Mundial teve forte influência na definição das políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas, nem tanto pelo volume de recursos que injetou no setor, mas pelo que conseguiu influenciar nas políticas sociais, principalmente porque seu aval abria portas para a liberação de empréstimos destinados a programas de ajuste estrutural.

Na área da educação a política educacional hegemônica do BM vem se configurando na imposição de seus programas aos países periféricos, como condição para recebimento de financiamento. Essas políticas vão determinar diretamente a elaboração das políticas educacionais nacionais, dentre elas as do Brasil, bem como impor às escolas e suas gestões, dentre outras ações, o modelo gerencialista neoliberal.

2.3.2 A política do Banco Mundial para a educação e a gestão escolar

O Banco Mundial foi criado em 1944, e possui sua sede em Washington, nos Estados Unidos da América. É um organismo pertencente à Organização das Nações Unidas - ONU, que, originalmente, foi criado com a finalidade de ajudar os países destruídos na segunda guerra mundial. Hoje, 193 países membros participam na composição do capital do banco. O valor de cota e o direito de voto são determinados a partir do nível de participação no mercado mundial. O principal acionista é os Estados Unidos, fato que lhe concede o poder de veto em todas as decisões.

⁴ É um conjunto de medidas (dez regras básicas) formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situada em Washington, como o FMI, o BIRD e o departamento de tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas em John Williamson, que se tornou a política oficial do FMI em 1990, quando passou a ser receitado para promover o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento, ajustamento esse de acordo com a proposta do neoliberalismo e a reconfiguração do Estado e sua gestão. Segundo Azzi e Bock (2008), a orientação corresponde ao conjunto de reformas consensuais entre os principais organismos multilaterais, a partir do final dos anos de 1980.

A rigor, os financiamentos do BM deveriam destinar-se à infraestrutura econômica dos países membros, tais como energia, transporte, saneamento básico, dentre outros, dos países atingidos pela segunda guerra mundial. Contudo, conforme Oliveira (2006), com o advento da guerra fria, o banco redirecionou sua atuação passando a conceder empréstimos para os países do terceiro mundo a fim de que realizassem planos econômicos, políticos e militares, reforçando a aliança não comunista, com a integração desses países na economia ocidental.

O Banco Mundial surgiu no período da promessa do desenvolvimento para todas as nações. A teoria do desenvolvimento de base industrial orientou a formulação de políticas governamentais nos países periféricos, apregoando que os benefícios do progresso seriam, posteriormente, distribuídos mediante a universalização da distribuição de renda e de outros benefícios sociais, sob o controle do Estado. Nessa lógica, Oliveira (2006 p. 184), diz que:

Com suporte na teoria do desenvolvimento, o Banco Mundial teve a sua carteira de empréstimos ampliada para os países considerados subdesenvolvidos ou periféricos, alimentando a expectativa do desenvolvimento para todos, desde que preenchessem determinados pré-requisitos, entre os quais o investimento em saúde, educação, moradia, alimentação.

Contudo, o setor social passou a fazer parte dos investimentos do banco no final dos anos 1960, por sua própria iniciativa. Conforme Fonseca (2012, p. 15), essa nova postura do banco decorreu:

Dos prognósticos internacionais sobre o crescimento acelerado da pobreza no terceiro mundo, considerado como fator direto de transtornos sociais locais, com sérias consequências para a estabilidade dos países mais desenvolvidos. Por essa razão, o banco e outras agências internacionais de fomento passaram a destinar créditos para o desenvolvimento do setor social (incluindo educação, saúde e desenvolvimento rural), para atingir predominantemente determinados segmentos populacionais que se encontravam fora dos limites aceitáveis de pobreza, denominados grupos emergenciais ou de risco.

Ainda, segundo Fonseca (2012), essa nova orientação pode ser detectada pelo volume de recursos destinados pelo BM ao setor social, posto que até o final dos anos 1960 não havia créditos do banco destinados a esse setor, mas no período de 1968 a 1971 os créditos para o setor social representavam 7,7% dos empréstimos e no período de 1985 a 1989 chegaram a 15,5%. Essa mudança de orientação explica a tendência do banco de afirmar cada vez mais sua função política, especialmente como coordenador do processo de ajustes estruturais na década de 1990.

A iniciativa do Banco Mundial em redimensionar seus empréstimos para financiar setores sociais dos países dependentes do capital financeiro internacional, a partir de 1960, estava em sintonia com a teoria do capital humano⁵ elaborada por Theodore W. Schultz, que assinalou ser este o elemento capaz de elevar a produtividade e possibilitar a igualdade entre as nações. Com Base nessa teoria, diz Oliveira (2008), que o investimento no capital humano obteve ressaltos na solução para o atraso e desigualdades internacionais, nacionais, regionais e individuais.

Mas, na década de 1970, revelou-se o binômio industrialização e desigualdade social, com o crescimento da pobreza mundial. Esse binômio, segundo Oliveira (2006), evidencia que a distribuição da riqueza comporta aspectos políticos e, dessa maneira, não reside apenas em critérios técnicos. Assim, os países desenvolvidos mantinham relação cada vez mais direta com a subalternidade dos países periféricos. Ou seja, a superação da pobreza não se efetivou, posto que a transição do núcleo periférico para o central torna-se cada vez mais difícil, uma vez que a maioria dos Estados tem sido incapaz de transpor os golfos que separam a pobreza dos Estados periféricos da riqueza dos Estados do núcleo central.

Devido aos benefícios sociais alcançados pelos países centrais, como salários, previdência etc., o que gerou a elevação na demanda por gastos sociais e a pressão para que estes benefícios fossem financiados de forma progressiva através da taxa de rendas da propriedade, houve uma consequente diminuição dos lucros financeiros. Essa situação fez com que o capital alterasse sua política econômica, numa direção que produzisse a restauração das condições gerais de rentabilidade.

Para alcançar esse objetivo, os Estados Unidos da América e a Inglaterra usando de seus poderes hegemônicos, estimularam nas décadas de 1980 e 1990, as fusões e deslocalizações de empresas, pulverizando o trabalho não qualificado em regiões em que a parcela da população apresentava baixo índice de sindicalização e aceitavam a extensão da jornada de trabalho, intensificando o processo de trabalho e menores salários.

Além das fusões e deslocalizações de empresas, outro fenômeno desencadeado na economia é a acumulação do capital por meio da financeirização, que permite grande acumulação de capital fictício. Esses capitais fictícios nasceram no setor produtivo, mas, conforme analisa Oliveira (2006), se tornaram massa em busca da rentabilidade máxima, isso

⁵ Para essa teoria o investimento em capital humano, por meio de gastos com a educação, saúde, por exemplo, resultam em crescimento econômico. Essa teoria, formulada por Schultz (1993) influenciou a educação. Termos como competência, qualidade total, excelência, planejamento estratégico, tiveram forte presença na teoria do capital humano, e permeiam não só a produção da empresa capitalista, mas foram transplantados para área da educação, conforme Frigotto (2010a); Ramos (1994).

porque a esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação, mas ela mesma nada cria.

Nessa lógica, conforme observa Oliveira (2006), a orientação do neoliberalismo condiciona o crescimento econômico ao rompimento do elo entre emprego e proteção social de base keunesiana e mantém o discurso da modernização da educação como condições necessárias ao desenvolvimento. Esse discurso encobre a relação de dominação hegemônica de alguns países sobre outros. É nesse contexto que o Banco Mundial vai redimensionar sua política de financiamento aos países periféricos, privilegiando os setores sociais, com destaque para a educação, como condição de crescimento econômico desses países, consequentemente, como condição de superação da pobreza e dos conflitos sociais.

No Brasil, o primeiro financiamento do BM para a educação data de 1970, se tornando nas décadas seguintes a maior agência financeira com atuação na área educacional, desse modo, exercendo um papel importante de definição e controle das políticas educacionais alicerçadas nos princípios neoliberais. Assim, o acesso aos empréstimos está condicionado ao compromisso, por parte dos países periféricos, de priorizar a diminuição dos encargos financeiros e a transferência de serviços sociais para o setor privado. Esse pensamento do BM é enfatizado por Oliveira (2006, p. 190), nas seguintes palavras:

Os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial não se limitam, entretanto, às obrigações monetárias do empréstimo, mas agrega condicionalidades. No campo da educação, essas condições estão relacionadas à flexibilidade dos países para implantar reformas profundas capazes de atrair financiamentos de investidos privados, especialmente para o ensino técnico e superior. Dessa maneira, cabe a afirmativa de que a política educacional sofre as influências do pensamento do banco.

Outro fator apontado por Oliveira (2006), na política de financiamento da educação do BM, diz respeito ao fato de que o banco não direciona seus empréstimos a todas as modalidades de educação, tendo apreço pela educação profissional, nesse sentido alinhado à teoria do Capital Humano, uma vez que o investimento na formação de técnicos é considerado seguro, no sentido de que os egressos retribuem à sociedade o investimento feito, mediante a oferta de trabalho qualificado.

Os empréstimos à educação foram estimulados pela crença de que nas análises que indicavam as estratégias para o alcance do desenvolvimento dos países, entre as quais figura o discurso do incremento do ensino fundamental porque é considerada, pelo banco, como básica para a formação de mão-de-obra e para a elevação das taxas de crescimento econômico.

Assim, o banco considera a educação como fator de produtividade. Nesse sentido, Oliveira (2006, p. 190):

Apoiando-se na concepção economicista da educação, ressalta o cálculo do custo-benefício da educação obtido por meio dos ganhos em produtividade ou pela elevação da renda das populações. Nessa perspectiva, o Banco Mundial considera as escolas agências capazes de garantir o desenvolvimento das aptidões em leitura, escrita e cálculo requeridas no mercado de trabalho, tornando-se pré-requisito fundamental para o alcance do nível de desenvolvimento desfrutado pelos países ricos.

Conforme aponta Oliveira (2006), baseado na lógica da produtividade, no período de 1980 a 1990, o banco estabeleceu metas de ampliação do acesso à educação formal e aumento da eficiência com racionalização dos recursos financeiros, o que colocou em destaque a qualidade da educação básica, principalmente o fundamental, entendido aqui as quatro primeiras séries (hoje os cinco primeiros anos). Porém, essa qualidade é vista sob o aspecto do acesso e da permanência, aliada a medidas de racionalização dos gastos, entre os quais o banco destaca a descentralização e participação dos membros da comunidade escolar, sendo que a participação dos pais é entendida como contribuição, conforme assinala Fonseca (2012).

Segundo aponta Oliveira (2006), para o BM o desafio a ser enfrentado com a finalidade de reduzir custos, é a baixa qualidade do desempenho da escola, posto que a escola de baixa qualidade não é só menos atraente quando comparada com a participação na força de trabalho, mas também é mais cara. Assim, o banco expressa o seu pensamento racional-financeiro em torno da educação.

Dentre as sugestões do banco para a melhoria do sistema educacional brasileiro, destaca-se a racionalização dos recursos financeiros. Ou seja, essa racionalização deveria ser efetivada pela gestão direta dos recursos financeiros pelas escolas, de modo que estas possam definir as suas prioridades. Contudo, essa descentralização é vista apenas sob o aspecto da execução final, permanecendo com o órgão central da educação a elaboração e o controle das políticas educacionais.

Dessa maneira, a ênfase aos fatores intra-escolares evidencia a concepção estreita de educação do banco, interessando somente aquela dirigida à racionalização dos gastos e à eficiência em relação às necessidades do mundo competitivo, implicando que qualquer outro tipo de educação deve ser dispensado, uma vez que a preocupação é a formação de capital humano. Dessa forma, sustenta Oliveira (2006, p. 197):

O Banco Mundial, portanto, veicula e reforça a concepção economicista da educação, empreendendo esforços no sentido de mostra-la como condição *sine qua*

non para o alcance do patamar dos países centrais. Dessa maneira, ao enfatizar os aspectos técnicos, quer seja apontando a necessidade de reformas do sistema educativo, quer seja indicando os problemas a serem solucionados no âmbito da escola, os intelectuais do banco pretendem realimentar o ideário que esconde a incapacidade do sistema global em dispor os benefícios do avanço das forças produtivas para toda a população do planeta.

Não negando a importância da educação para o desenvolvimento humano, a política do BM pretende moldar uma educação restritiva com suporte em políticas delineadas nas medidas da eficiência e da produtividade sob a base da restrição dos recursos financeiros. Dessa forma, preservam-se os interesses econômico-político-ideológicos dos grupos hegemônicos, expressos na concepção da educação para os interesses mercadológicos.

Considerando a visão do BM em relação à educação, a cooperação técnica e financeira, no caso brasileiro, acenava para a melhoria do financiamento do sistema de ensino, como expansão da matrícula, diminuição da evasão e repetência e para a melhoria da qualidade do ensino e eficiência da administração educacional. Assim, a racionalidade instrumental dos projetos de financiamento seria repassada ao conjunto do sistema educacional, como modelo de gerência moderna e eficiente.

Desta forma, com base em argumentações econômicas, o Banco Mundial definiu estratégias de diminuição de custos e oportunidades no sistema educacional público, podendo ser resumidas na utilização de meios não formais e ensino à distância para as massas, na preparação para o ingresso imediato no mercado de trabalho, especialmente o mercado não institucionalizado ou setor informal, que exige técnicas simples e conhecimento pouco especializado, na utilização racional dos recursos educacionais, pela adoção de modelos eficientes de gestão escolar, na utilização de estratégias administrativas descentralizadoras, capazes de imprimir maior autonomia às escolas e flexibilização das normas legais para facilitar a expansão da oferta de ensino, principalmente por meio do setor privado.

Nessa lógica, a qualidade da educação seria garantida também por uma nova política de avaliação do sistema educacional, com ênfase no gerenciamento de resultados, com formação do espírito crítico, mas por aspectos concretos voltados para a racionalidade tecnológica. O carro-chefe dessas políticas é a necessidade de incorporar o setor educacional ao processo de ajuste econômico, que supõe a diminuição do papel do Estado. Nesse mesmo sentido, Haddad (2008, p. 11), afirma que:

Os mecanismos de influência do BM chegavam às orientações das políticas educacionais sempre em complementariedade às orientações macroeconômicas estabelecidas pelo Brasil nos seus acordos com o FMI. Assim, por exemplo, enquanto as orientações macroeconômicas determinavam os cortes de despesas e os

ajustes estruturais, as orientações do BM na educação, para ser coerentes, focalizavam os recursos no ensino fundamental, preocupavam mais com a eficácia do sistema do que com o aumento dos gastos, operando sob a lógica do custo-benefício [...]. Desse modo, ficava claro o interesse em fazer reforma educacional um braço das reformas mais gerais do Estado na lógica neoliberal.

Desde os anos 1960 os organismos internacionais como o FMI e o BM, desempenham o papel de interventores na elaboração de políticas sociais, na definição das prioridades econômicas, no financiamento da infraestrutura que deu suporte para o desenvolvimento das economias dependentes ou, simplesmente, na definição de diretrizes internacionais para a área social. Nesse contexto, consagrou-se uma forma de intervenção do Estado por meio da implantação de políticas sociais.

As diretrizes recentes para as reformas dos sistemas de ensino, consolidadas ao longo dos anos 1990 é semelhante nas pautas prioritárias colocadas por organismos internacionais e têm enfatizado a necessidade de se redirecionar as prioridades e eixos das grandes políticas educacionais, visando atender as novas demandas do mundo do trabalho face à crescente inadequação na formação e qualificação da mão-de-obra. Para a efetivação do redimensionamento apontado, os sistemas de ensino devem sofrer os ajustes necessários visando atingir e fortalecer os mecanismos democráticos. Nesse contexto, certamente inclui-se a gestão escolar da escola pública.

O direcionamento pedagógico para as competências faz parte dos documentos elaborados a partir da década de 1990 pela Comissão Econômica Para América Latina e Caribe - CEPAL, pelo Programa de Promoção das Reformas Educacionais na América Latina - PREAL, pelo Banco Mundial e pelo Relatório da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO, elaborado pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Os documentos desses órgãos, afirma Cardozo (2008), enfatizam o relevante papel da educação, tendo em vista as transformações produtivas, e expressam as competências como um dos principais elementos a direcionar as práticas pedagógicas nas escolas de ensino médio e profissionalizante.

O banco aponta para a gestão democrática da escola, ao recomendar a participação dos cidadãos na gestão escolar. Contudo, essa participação tem o objetivo implícito de uma progressiva privatização da escola pública, à medida que essa participação é vista como colaboração na manutenção da escola. Sobre esse assunto Dourado (2008), afirma que muitos países constataram também que as comunidades que participam da gestão escolar são mais propensas a colaborar para o financiamento das escolas. O colaborar tende a ser arcar com os

custos. Ou seja, representa na prática neoliberal, o descompromisso do Estado em assumir as despesas com a educação.

Nesse rumo, os estudos da CEPAL, indicou que o desafio da América Latina é consolidar e aprofundar a democracia, a coesão social, a equidade, a participação segundo a moderna concepção de cidadania, cabendo à educação, sujeitando-se ao imperativo do mercado, fomentar valores e competências consideradas indispensáveis para a competitividade internacional, tanto no que diz respeito ao ideário de formação humana como de gestão da educação e da escola.

Exemplo dessa participação do Banco Mundial na definição de políticas educacionais brasileiras é o Projeto Fundo de Fortalecimento da Escola - FUNDESCOLA, assinado entre o Banco e o Ministério da Educação em 1998. O FUNDESCOLA confirma a hegemonia do banco em relação às políticas educacionais dos países em desenvolvimento. Na lógica do banco, a missão do FUNDESCOLA é promover, em regime de parceria e responsabilidade social, a eficácia, a eficiência e a equidade no ensino fundamental público dessas regiões por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação.

Segundo Fonseca (2012), a influência do BM na política educacional brasileira fica evidenciada por sua participação na própria definição dessa política. Contudo, a análise dos resultados educacionais, institucionais e financeiros, decorrentes da cooperação técnica do BM à educação brasileira, mostra que a experiência não corresponde às expectativas do setor público. Embora os acordos internacionais fossem justificados pela capacidade de gerar mudanças estruturais na educação, o que se percebeu é que as ações de cooperação técnica limitaram-se ao desenvolvimento de alguns fatores convencionais e constituíram mais um esforço ao funcionamento rotineiro do processo escolar do que mudança qualitativa do quadro educacional.

Isso reforça a crítica dirigida às prioridades estabelecidas nos projetos educacionais financiados pelo Banco, uma vez que elas enfatizam a gestão administrativa como fator fundamental para otimizar os custos, a manutenção da rede física e a compra de insumos educacionais como meio para melhorar a qualidade da educação.

Nesse sentido, o FUNDESCOLA é uma clara evidência de que o banco direciona sua política educacional para a gestão da educação e escolar. Já na década de 1970, o Banco Mundial elaborava estudos visando definir fatores explicativos para melhorar a gestão dos sistemas educativos. A meta era aumentar a eficiência, medida pelo rendimento escolar (taxas

de aprovação/reprovação, evasão/retenção) e pela melhoria da qualidade do ensino (formação e salário do professor, número de alunos por classe, uso de materiais didáticos, dentre outros). Segundo Fonseca (2012), a importância da gestão pode ser percebida pela distribuição de recursos do banco que, sem contemplação durante a década de 1970, esse componente passa a receber cerca de 12% do total dos recursos do banco para a educação, com a denominação de desenvolvimento institucional.

Para alcançar a eficiência o Banco estimulava reformas na organização escolar, além da adoção de novos modelos de gerenciamento e planejamento, em níveis nacional e local. Nesse sentido, diz Fonseca (2012, p. 29):

O Plano Setorial 1986/1989 já adotava o tom político dos acordos com o BIRD, ao incluir um programa de fortalecimento institucional, visando à preparação de planejadores e gestores de educação nos três níveis de administração, adequando os processos gerenciais e organizacionais com vistas a facilitar e agilizar a utilização dos insumos e produtos do setor e avaliação dos seus resultados. Os objetivos do plano de fortalecimento institucional seriam definidos por meio da execução dos projetos financiados pelo BIRD, como o Monhangara, o Edurural e o Nordeste. O Projeto Monhangara definiu um modelo de micro-planejamento, de forma que preparasse as escolas para a utilização racional de seus recursos físicos e humanos.

Desta forma, a qualidade da educação já se definia pela combinação de insumos escolares e de um modelo de gerência capaz de utilizá-los eficientemente. Para a visão economicista do banco, a eficiência constituía estratégia para a diminuição dos custos sociais, segundo a proposta neoliberal de descentralização e flexibilidade do sistema de ensino. Politicamente falando, o banco entendia a descentralização como meio de reduzir a responsabilidade do Estado pela oferta educacional. Logo, a participação da comunidade escolar garantiria que os custos do ensino fossem transferidos para os alunos. Ou seja, para o banco, as escolas poderiam ser mais efetivas em seu desempenho quando os pais são envolvidos com a escola. Em outras palavras, esse envolvimento significava contribuição direta e indireta da família com os custos da educação.

Na década de 1990, a descentralização e seu correlato de autonomia da gestão escolar são invocados para reduzir a responsabilidade do Estado quanto ao desempenho do sistema escolar. Para isso, propõe-se a avaliação externa à escolar. Desta forma, a qualidade do ensino será garantida pelo esforço da escola, medido pela competitividade entre os estabelecimentos de ensino. Nessa lógica afirma Fonseca (2012 p. 30-31):

Para assegurar a autonomia, ou maior responsabilidade das escolas, o Banco sugere a utilização de modelos gerenciais no âmbito escolar, que se mostram eficientes em setores econômicos ou na iniciativa privada. Segundo a orientação do banco, é a

mesma coisa dirigir a Ford, a igreja católica ou um ministério. Não importa o tipo de organização – tendo alcançado certa escala, todas se parecem.

O modelo gerencialista, imposto pelos organismos multilaterais de financiamento, principalmente o BM, aos sistemas de ensino dos países periféricos, tem mostrado seus efeitos em âmbito mundial. A base dessa política compõe-se de estratégias de performatividade, entendida como uma cultura e uma forma particular de organização, que se constitui em meio de controle quantitativo do desempenho escolar por comparações e julgamentos inter e intraescolares, medidas de produtividade e centralidade.

Nesse mesmo sentido, Barroso (2008), ao comentar sobre o modelo de transformação regulada da escola em Portugal, no que se refere ao modelo de gestão gerencialista, aponta algumas consequências, como a ênfase na formação de professores e gestores do tipo gerentes, centrada no conhecimento das normas que devem reger a escola; as transformações organizacionais na definição normativa, mais do que na resignificação da cultura escolar; a ênfase na colegialidade limitada a uma estratégia para legitimar a participação concedida (controlada) na escola, ou como meio de assegurar a participação da comunidade na solução de problemas escolares; a tendência a considerar os sujeitos escolares como focos de resistência e não como sujeitos dos processos de mudanças.

Em relação ao Brasil, o banco reconhece uma série de riscos para a implementação de projetos, dentre eles a resistência potencial de pais de alunos, diretores e professores aos objetivos do método definido no projeto FUNDESCOLA, pelo fato de não terem participado de sua elaboração. Por isso o banco recomenda um esforço preliminar de sensibilidade no início do projeto. Isso, para Fonseca (2012), evidencia-se, pois, a prática centralizadora do processo de negociação internacional. Embora seja assegurado o compartilhamento das decisões com as autoridades locais, fica claro que os programas destinados às escolas são definidos sem o conhecimento dos sujeitos principais, mas que esses programas e orientações afetarão a cultura escolar e a função desses sujeitos, especialmente os professores.

Fica evidente que a preocupação nuclear do modelo de gestão imposto pelo banco é a administração dos meios e insumos. Assim, segundo Fonseca (2012, p. 38):

A autonomia escolar, no Projeto FUNDESCOLA, é reduzida às questões materiais, tendo em vista que seria garantida por um pequeno fundo repassando-se às escolas, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. Esse fundo seria gerido pelo Conselho Escolar. Na segunda etapa do Projeto previa a construção de Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE. No último degrau do Projeto, situa-se as ações voltadas para a formação de professor, partindo, aqui, do pressuposto de que mesmo que a escola tenha atingido nível operacional padrão e

que tenha implantado seu PDE, o desempenho escolar poder ser prejudicado pela falta de conhecimentos pedagógicos e gerenciais.

A conclusão é que a gestão escolar é reduzida a um modelo de gerência, centrado no controle de insumos escolares entre os quais se incluem os professores. Nessa concepção gerencial, a formação docente restringe-se à aquisição de instrumentos técnicos e utilitários para a eficiência, buscando aumentar o produto com economia de insumos. Assim, fica evidente que as consequências da visão gerencial incidem sobre as questões institucionais e burocráticas da escola, e, também, afetam a cultura escolar em sua função mais genuína de ensinar e aprender.

2.3.3 As políticas educacionais do MEC para a gestão escolar

A assistência externa ao desenvolvimento brasileiro incrementou-se ao longo dos últimos anos. Nessa linha atuaram a UNESCO e a Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe - CEPAL. A partir da década de 60 outras organizações incorporaram-se a este movimento internacional, introduzindo uma linha de assistência técnica e de financiamento de projetos na área econômica e social. É o caso da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento - USAID, a partir de 1961, do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, a partir de 1970.

Atualmente o BM ocupa posição central no processo de cooperação internacional e desde os anos de 1980 é um dos coordenadores dos ajustes econômicos e negociador da dívida externa dos países em desenvolvimento, além de financiar e prestar assistência técnica na área social, dentre elas a educação. Financiou, por exemplo, na década de 1990 a Conferência Mundial de Educação Para Todos, cujas conclusões constituíram referência para a definição de políticas educacionais no Brasil.

A Conferência de Jomtien/Tailândia de 1990 (Declaração Mundial de Educação Para Todos), considera que a educação, embora não seja condição suficiente, é de importância fundamental para o progresso pessoal e social. Por essa razão a decisão dessa conferência foi no sentido de garantir, ao menos no campo político, a educação para todos, isto é, educação básica. Em consonância com a lógica de administração gerencialista do BM, a Conferência de Jomtien propôs que para alcançar os objetivos propostos é preciso ações no sentido de aperfeiçoar capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas do pessoal de supervisão e administração, dos planejadores, arquitetos de escolas, dos formadores de educadores, especialistas em currículo, pesquisadores, analistas etc. A questão da gestão escolar foi

lembrada nessa conferência, onde se enfatiza o modelo gerencialista. Sander (2005, p. 77-78), ao analisar o desenvolvimento da educação afirma que:

As experiências reformistas no campo educacional e da gestão escolar são concebidas em distintas regiões do mundo, especialmente nos países desenvolvidos e exportadas para os países em desenvolvimento, em especial por meio das organizações intergovernamentais de cooperação técnica e de assistência financeira. O papel dessas organizações tem sido o de influenciar na definição das políticas educacionais e na concepção de práticas de gestão da educação e escolar.

Segundo aponta Scaff (2013), é preciso reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola pública básica. Para essa autora, os projetos desenvolvidos pelo Banco Mundial para a educação brasileira têm por finalidade a formação de indivíduos para o mercado de trabalho, buscando inserir a lógica do capital internacional nas escolas.

Portanto, na medida em que propõe a preparação do indivíduo para o mercado de trabalho, o Banco Mundial explicita sua concepção de homem e de educação. Nesse contexto, o homem é entendido como reprodutor de mercadorias, que deve voltar toda a sua vida para atender às exigências do modo de produção capitalista, tendo seu trabalho simplificado e barateado para possibilitar a geração de mais valia para o capital. A educação é vista como instrumento para formar indivíduo para o trabalho abstrato, geral, passando a ele algumas noções básicas de sociabilização e possibilitando acesso à informação, para que possa adaptar-se com maior facilidade às exigências do mundo do trabalho.

Nessa lógica, no Brasil, a primeira grande mudança educacional da década de 1990 é trazida com Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, Lei nº 9394/96. Em seu art. 1º, a LDB diz que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Uma análise da LDB sugere que a reforma da política educacional brasileira está em consonância com as propostas firmadas na Conferência de Jomtien. Anteriormente a essa conferência, a educação era assegurada pelo Estado, depois a educação passa a ser responsabilidade da comunidade e da família através das relações de parcerias entre governo e iniciativa privada. Isso está em conformidade com o sétimo artigo da Declaração de Jomtien.

Assim o Estado, em contrapartida, fica responsável por apurar apenas os resultados. Essa conclusão pode ser sugerida pelo art. 2º da LDB, ao preceitua que a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade

humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Neste contexto, a gestão escolar passa a ser uma importante atividade desenvolvida no interior da escola, cujo objetivo, em resumo, é dar solução a todas as mazelas presentes na educação brasileira. Aqui segue a lógica anunciada no discurso ideológico dominante de que a gestão democrática é a salvação para os graves problemas estruturais da educação, mas na prática, o discurso é desmentido nas ações realmente implementadas para superação de tais problemas. Como afirma Mendes (2013, p. 11-12):

Toda política pública está baseada em uma concepção de Estado, de homem, de sociedade, de mundo. Sua configuração pode ser determinante nas ações desenvolvidas nas unidades escolares. Isso porque o seu caráter excludente ou inclusivo, centralizado ou participativo, pode ser decisivo nas atividades executadas nas escolas, na medida em que contribui ou não para a formação de sujeitos [...]. A concepção de Estado que historicamente tem orientado as políticas educacionais está baseada nos princípios da submissão e da exclusão.

A gestão proposta na modernização dos sistemas educativos e as melhorias introduzidas em suas formas de gerenciamento são consideradas a base para o desenvolvimento do país. Essa política se insere no quadro mais amplo cujas principais características são a flexibilidade, a agilidade, a eficiência, a eficácia e a produtividade.

Neste sentido, um dos papéis da escola foi dotar as pessoas de determinados requisitos intelectuais indispensáveis ao exercício de uma função no campo da produção. Assim, a escola serve como meio de disseminação da ideologia da classe dominante. Outro papel atribuído à escola é o de servir de álibi no processo de justificação ideológica das desigualdades sociais geradas no nível da estrutura econômica, quando é apresentada como instrumento de equalização social diante das desigualdades geradas pela sociedade capitalista, na medida em que proporciona aos indivíduos o acesso aos conhecimentos necessários ao domínio de uma profissão, representando a possibilidade de ascensão social.

As políticas educacionais cumprem, nesse contexto, primordialmente, a função de integrar e qualificar para o processo produtivo, propiciando estruturas norteadoras por interesses e prioridades nem sempre circunscritos à esfera educacional, o que remete à realização de análise que se situam no âmbito das políticas sociais e econômicas. Dourado (2006, p. 28), nesse aspecto, considera que:

Por esse ângulo, a avaliação das políticas educacionais não deve superestimar o papel ou a possibilidade histórica destas, nem tampouco submetê-las ancilarmente à lógica utilitarista de vinculação irrestrita ao processo ou à compreensão das políticas

como mero resultado da agenda liberal ou neoliberal. A compreensão dessas políticas como expressão dos embates históricos deve assentar nos contornos políticos assumidos pela formulação e materialização delas no âmbito das relações sociais, das quais elas são partes, destacando, sobretudo, sua importância histórica e política como espaço de materialização do direito social e de realização como política de Estado, que transcende o governo.

As políticas educacionais voltadas à gestão escolar são recentes na história educacional brasileira. As intenções governamentais para com a gestão escolar ganha importância a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, ao inserir o princípio da gestão democrática do ensino público básico e a garantia da formação de profissionais de educação para a administração escolar em cursos de graduação em Pedagogia ou no nível de pós-graduação, respectivamente, conforme assinala o art. 64 da LDB.

É importante destacar que o novo delineamento do curso de Pedagogia definido pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Pedagogia - DCNP, como licenciatura, tem na docência como eixo base para as outras funções nas quais sejam necessários conhecimentos pedagógicos. De acordo com a Resolução nº 001/MEC/2006, o curso de Pedagogia destina-se à formação de professores para exercer funções de magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, de Educação Profissional na área de serviço e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos.

As DCNP destacam, entre outros aspectos, que a docência é a base da identidade do pedagogo; a base comum nacional deverá ser respeitada; o pedagogo não é formado exclusivamente para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental; a formação para a gestão educacional e para pesquisa estão asseguradas; as habilitações foram extintas; a organização curricular por disciplinas poderá ser superada; a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério. Sendo assim, o documento traça uma nova identidade para o curso de Pedagogia e um novo perfil para o profissional pedagogo, considerando que a formação, tendo como base a docência, confere identidade ao professor-pesquisador-gestor como profissional da educação para atuar em espaços escolares e não escolares.

No artigo 4º, as DCNP explicitam as atividades que devem envolver o trabalho docente, entre elas, está à participação na organização e na gestão em instituições escolares e em sistemas educacionais na educação formal e não formal. Porém, a despeito das normativas implementadas pelos Parâmetros Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia - PCNP,

serem imprecisas quanto à formação do gestor escolar, essa formação específica está contemplada em outros artigos das Diretrizes e no art. 64 da LDB, não havendo, dessa forma, prejuízo na formação do pedagogo.

A partir do ano de 2000, cursos online ou semipresenciais são dirigidos aos gestores educacionais de todo o país pelo MEC, pelo INEP e pelo CONSED. Dentre esses cursos de formação para os gestores escolares destacam-se o Programa de Capacitação à Distância para Gestores Escolares - PROGESTÃO e o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica – PNEGEB.

O PROGESTÃO, em nível de pós-graduação *latu senso*, foi um dos primeiros de abrangência nacional. Este Programa de Capacitação foi implantado em 2001 e nasceu como programa pioneiro, no Brasil, de educação à distância (semipresencial) para capacitação de lideranças escolares. O programa foi desenvolvido pelo CONSED em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e contou com apoio e cooperação da Fundação FORD, da Universidad Nacional de Educación a Distancia - UNED e da Fundação Roberto Marinho. Foi desenhado a partir de uma demanda específica de um grupo de Secretários de Estado da Educação, no final da década de 90, tendo como meta principal o desenvolvimento de uma gestão democrática focado no sucesso escolar do aluno.

O público-alvo do PROGESTÃO era constituído da equipe de gestão escolar, envolvendo diretores escolares, vice-diretores, supervisores escolares, coordenadores de área, professores líderes, candidatos à função de dirigentes e outras lideranças, conforme critérios definidos em cada unidade da federação.

O curso foi organizado em dez módulos estruturados em unidades didáticas. O objetivo do curso foi identificar principais problemas vivenciados no cotidiano da escola como o sucesso e permanência de alunos na escola, projeto pedagógico, avaliação institucional, gerenciamento financeiro, espaço físico, patrimônio da escola, avaliações externas, recursos humanos, dentre outros. Para o MEC não basta apenas institucionalizar a gestão democrática, implantar mecanismos de participação, descentralizar as decisões do poder central para as escolas, concedendo-lhes autonomia, se não for seguida de uma indispensável competência por parte dos diretores.

Nesse sentido, conforme o MEC (Brasil, 2009), os dados do censo escolar do ano de 2007 apontavam para uma realidade da gestão escolar, no Brasil, bastante diversa no que se referia à formação dos gestores escolares. A partir dessa constatação, o MEC vem desenvolvendo programas, projetos de apoio à gestão da educação básica com o propósito de

fortalecer a escola pública brasileira. O destaque, hoje, é o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública - PNEGEB.

Esse programa faz parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE e busca qualificar os gestores da educação básica pública, a partir do oferecimento de cursos de formação à distância. A partir do ano de 2006 esse programa passa a ser coordenado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, com a colaboração da Secretaria de Educação à Distância - SEED e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Conforme apontam as informações sobre o PNEGEB, seus objetivos são: a) formar, em nível de especialização lato sensu, gestores educacionais das escolas da educação básica; b) contribuir com a qualificação do gestor escolar na perspectiva da gestão democrática, de modo que disponham de elementos teórico-práticos que viabilizem a efetivação do direito à educação escolar com qualidade social, ou em outras palavras, espera-se a melhoria dos índices educacionais, ou a melhoria da educação pública básica no Brasil.

A forma mais utilizada para o oferecimento da formação é a modalidade à distância - EAD. De acordo com as Diretrizes Nacionais do Programa Escola de Gestores da Educação Básica Pública, a LDB estabelece o propósito de formação continuada de professores. O art. 63, III, dispõe às instituições formadoras de educação manter programas de educação continuada para profissionais da educação. O *caput* do art. 80 declara que o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino à distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, de educação continuada.

Também, o art. 87, III, das Disposições Transitórias, da LDB, prevê que os municípios e supletivamente o Estado e a União, deverão realizar programas de capacitação para professores em exercício, utilizando, para isto, os recursos da educação à distância. As Diretrizes Nacionais do PNEGEB, justifica a adoção, preferencialmente, da modalidade à distância, tendo em vista que o sistema presencial de educação formal apresenta-se insuficiente para atender a demanda de formação e de democratização do saber.

A formação continuada proposta no Curso de Especialização Lato Sensu em Gestão Escolar visa contribuir para o desenvolvimento profissional do professor gestor e a melhoria na qualidade dos processos de organização da escola. Um dos princípios básicos definidos no Programa é o de que a gestão escolar traga consigo o aspecto pedagógico e, sendo assim, o gestor é antes de tudo um educador e a gestão pedagógica um espaço legítimo de aprendizagem democrática.

Por isso a gestão escolar precisa ser entendida no âmbito da sociedade política comprometida com a própria transformação social. Nesse sentido, Paro (2002), sustenta que tendo em vista os objetivos que se pretende com a educação, o caráter mediador da gestão escolar deve dar-se de forma que todas as atividades-meio e a própria atividade-fim estejam impregnadas dos fins da educação, isso porque no caráter educativo da gestão democrática há possibilidades de mudanças. Para a realização do caráter pedagógico da gestão escolar será preciso não apenas a partilha do poder com o coletivo escolar, mas a co-responsabilidade da gestão da escola.

O PNEGEB, portanto, surgiu, conforme afirma o MEC (Brasil, 2009), da necessidade de se construir processos de gestão escolar compatíveis com a proposta e a concepção da qualidade social da educação, baseada nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento de instituições públicas de ensino, numa perspectiva democrática.

A gestão proposta na modernização dos sistemas educativos e as melhorias introduzidas em suas formas de gerenciamento são consideradas, pelas políticas educacionais, a base para o desenvolvimento do país. Suas principais características são: flexibilidade, agilidade, eficiência, eficácia, produtividade, princípios estes advindos do modelo gerencial da iniciativa privada empresarial. Conforme aponta Sousa (2009), o caráter gerencial no âmbito das reformas educacionais na maioria dos países da América Latina se alicerça no modelo de gestão descentralizada, com a participação dos usuários que vão influenciar a formulação de propostas para o desenvolvimento da gestão educacional. O modelo gestão democrática é assumido como princípio e que o controle da qualidade, orientadas para a racionalização, a eficiência e a eficácia do sistema educativo o direcionam.

A educação à distancia como estratégia de governo, na década de 1990, é marcada pela implementação de Programas que incorporam os princípios básicos da reforma educacional, tais como: democratização do acesso, redução do investimento do governo na área educacional, programas focalizados e descentralizados, regulamentação centralizada na definição de currículos, avaliação dos programas, descentralização da execução e privatização. Estes programas atendem aos objetivos propostos pelos organismos internacionais, cuja defesa para a área de educação é a modalidade à distancia, considerada alternativa de superação das dificuldades de acesso ao sistema educacional e a possibilidade de diminuição dos gastos na área.

No que se refere ao PNEGEB, observa-se a necessidade de que o professor/gestor compreenda as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, constituindo categorias de análise

que permitam apreender as dimensões pedagógicas das relações sociais e produtivas. Tal encaminhamento possibilita a produção de conhecimento em educação e intervenção de modo competente no processo pedagógico com base em determinada concepção de sociedade. Entender a lógica dessa sociedade é importante para que não criemos ilusões de soluções fáceis para os problemas da educação e da formação.

Nesse contexto, destaca-se nas Diretrizes Nacionais do PNEGEB o princípio da descentralização e da gestão democrática. Reconhece a centralidade da formação dos gestores no avanço da qualidade do ensino e na realização e fortalecimento da gestão democrática da educação pública, melhoria dos processos de organização e gestão da escola, dentre outros aspectos.

Porém, em contradição com os objetivos do PNEGEB, as condições do trabalho pedagógico na escola pública demandam investimento público maciço em políticas de profissionalização e formação inicial e continuada de professores da educação básica com qualidade elevada. Além de condições de infraestrutura que ofereçam suporte para a produção do conhecimento e a formação científica adequada às demandas contemporâneas da ciência e da técnica, da cultura e do trabalho.

No que se refere ao cargo de diretor a LDB pouco inovou. Ao vincular a formação dos profissionais ao curso de Pedagogia, prolongou a associação com as atuais habilitações, herança do tecnicismo educacional. Segundo Paro (2001a, p. 87):

Esta concepção [...] insiste em propugnar uma formação diferenciada para o ocupante desse posto, como se todos os educadores escolares não devessem ser candidatos a uma eventual função diretiva na escola. Ao mesmo tempo, ignora a especificidade, a complexidade e a importância do caráter político-pedagógico das funções exercidas pelo dirigente escolar, reduzindo-as ao tecnicismo presente nos chamados métodos da administração empresarial capitalista.

No âmbito do Estado de Rondônia, conforme técnicos da Secretária Estadual de Educação - SEDUC, o Estado vem aderindo às proposições do MEC, no que se refere à formação do gestor escolar, sobretudo no nível de Especialização Lato Sensu. Nesse contexto, se deu a adesão do Estado ao PROGESTÃO e ao PNEGEP.

Assim, em Rondônia, a formação do gestor escolar, ocorre por meio do curso de Pedagogia licenciatura ou pós-graduação, e, sobretudo, a partir dos cursos de pós-graduação lato sensu, oferecidos pelas universidades parceiras do MEC, sempre de forma semipresencial, com ênfase na modalidade à distância. O argumento para que os diretores façam a formação, consiste na tão propagada melhoria do ensino, advinda da aplicação das

técnicas gerencialistas, técnicas essas fundamentadas na moderna teoria da administração empresarial.

Importante observar que o oferecimento de cursos de formação para gestores educacionais, presenciais e a distância, desde 2001, segue, então, determinação do Plano Nacional de Educação - PNE, que recomenda a formação continuada dos gestores escolares em exercício. O PNE previa a existência de programas diversificados de formação continuada e atualização que promovessem a melhoria do desempenho dos gestores educacionais, além da democratização da gestão do ensino público. Freitas (2009, p. 72-79), pontua que:

O Brasil tem investido, desde a última década do século XX, na formação e atualização dos gestores escolares, por meio de parcerias com universidades públicas e privadas. Esses cursos visam à formação inicial e continuada dos gestores escolares, posto que grande parte dos gestores educacionais brasileiros ainda não teve a oportunidade de estudar de forma sistemática e formal como gerir a educação pública.

O objetivo central dos programas de formação dos gestores escolares é dar destaque ao papel que estas pessoas desempenham, como responsável pelo gerenciamento das três dimensões existentes na escola, a administrativa, a pedagógica e, a financeira, na consecução, e, em última instância, das políticas educacionais. Do ponto de vista formal, estes programas buscam trabalhar a gestão escolar sempre na perspectiva da gestão escolar democrática, focando no fortalecimento da educação pública, a democratização da escola, na melhoria do processo de organização e gestão da escola e, nesse contexto, garantir o acesso e a permanência dos alunos nas escolas e garantir qualidade. Esses programas de formação dos gestores escolares, especialmente o PNEGE, preveem que o gestor escolar, segundo Sousa (2009, p. 183), deverá ser capaz de:

[...] atuar na gestão da educação e da escola visando com efetivação o direito à educação básica com qualidade social, por meio de práticas caracterizadas pela transparência, pelo trabalho coletivo, pela participação da comunidade nas decisões e pela postura ética, crítica, pelo compromisso com a elevação do IDEB de sua escola e da educação escolar. [...] dominar e implementar mecanismos e estratégias que favoreçam a realização da gestão democrática, em especial dos órgãos colegiados, dentre eles o Conselho Escolar, em função do projeto político pedagógico e a escolha do dirigente escolar com a participação da comunidade escolar por meio de processo eletivo. [...] atuar de forma consciente com vistas ao fortalecimento dos processos de descentralização na educação e na escola, da autonomia da escola e do financiamento público da educação. [...] dominar e utilizar ferramentas tecnológicas no campo da organização dos processos de trabalho nos sistemas e unidades de ensino, tomando essas ferramentas como importantes ferramentas para a realização da gestão democrática da educação.

Ainda, há que considerar que estes programas de formação continuada voltados aos gestores escolares, atendem aos objetivos propostos pelos organismos internacionais, especialmente o BM, cuja forma recomendada é a modalidade à distância, considerada alternativa de superação das dificuldades de acesso ao sistema educacional, bem como a possibilidade de redução dos gastos com a educação. Assim, a educação à distância, como política educacional, passou a ocupar posição central no ordenamento jurídico brasileiro, como meio de formação continuada, destacando nesse contexto a formação continuada dos gestores escolares. Nessa lógica, a Portaria 145/2009/MEC dispõe que:

A modalidade de educação à distância possibilita maior flexibilidade na organização e desenvolvimento dos estudos; fortalecimento da autonomia intelectual no processo formativo; acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação; interiorização dos processos formativos, garantindo o acesso daqueles que atuam em escolas distantes dos grandes centros urbanos; redução dos custos de formação a médio e longo prazo; a interatividade entre os formandos, facilitando o trabalho coletivo; fortalecimento de infraestrutura adequada nas universidades públicas, estimulando a formação de grupos de produção científica na área de gestão escolar, e de formação de quadros para atuarem com a EAD e sua institucionalização no tocante à formação continuada.

Conforme se depreende desses programas de formação de administradores escolares, o que se destaca é a sua preparação para compreenderem os condicionamentos políticos, sociais e econômicos da organização escolar e a importância do planejamento como instrumento de interferência e controle da realidade dentro de propósito bem definidos, servindo-se de dados do passado e informação do presente e do futuro projetado. Neste contexto, e de acordo com as propostas do BM para a educação, o papel do diretor se mostra relevante à medida que é ele quem promove a criação e a sustentação de um ambiente propício à participação no processo social escolar de seus profissionais, pais e alunos.

Porém, é preciso considerar em que condições materiais o gestor escolar desempenha a função. É verdade que pesa sobre o gestor o sucesso da escola, à medida que é ele o responsável pela condução das atividades desenvolvidas na escola, por mais descentralizada que sejam as ações. Porém, não basta apenas visão de conjunto e grande poder de articulação. É preciso que o gestor escolar disponha de condições efetivas para desenvolver seu trabalho, o que demanda recursos suficientes, condições físicas da escola, recursos materiais suficientes e de qualidade, formação inicial e continuada de qualidade, políticas educacionais adequadas, competência técnica, dentre outros fatores.

Ao inserir a lógica do gerencialismo como proposta de modelo administrativo das escolas imposto pelo BM nos acordos de financiamento para o setor educacional, buscando

melhorar o desempenho acadêmico dos alunos, por meio de técnicas mais eficientes de administração, foi transferida à escola e à sua gestão a responsabilidade última pelo sucesso ou fracasso escolar dos alunos. Nesse contexto, a escola foi responsabilizada pela melhoria da qualidade do ensino, mas, por outro lado, não lhe foi dado condições materiais para desempenhar essa tarefa.

2.3.4 Institucionalização da gestão democrática: o paradigma da mudança ou mero discurso?

Preceitua o art. 206, VI, da CF/1988, que o ensino público será ministrado com base no princípio da gestão democrática. A LDB, em seu art. 3º, VIII, reafirma o preceito constitucional da gestão democrática do ensino público. Todavia, tanto o legislador constituinte, quanto o legislador infraconstitucional foram conservadores, uma vez que não assumiram a definição do que seja gestão democrática do ensino público, o que possibilitou interpretações variadas de como aplicar, na prática, referido princípio.

Ainda que omisso o legislador, há que concluir que esses dois artigos da LDB, estabelecem a necessidade de desenvolvimento, da organização e do exercício da gestão democrática da educação e em especial da escola pública. Logo, do ponto de vista normativo, gestão democrática, participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar, elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola, autonomia pedagógica, administrativa e financeira, descentralização são os elementos fundantes da administração da educação em geral e os elementos fundamentais para a construção da gestão da escola.

Outras normas confirmam essa política. Dentre outras, podem-se mencionar os Planos Nacionais de Educação definidos pela lei nº 10.172/2001 e lei nº 13.005/2014, a Portaria/MEC nº 2.896/2004 e o Decreto Federal nº 6.094/2007.

A lei nº 10.172/2001 instituiu o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência até 2010. Nesse PNE constava como um dos objetivos e prioridades a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Ainda, o antigo PNE contemplava como um dos objetivos e metas implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos; promover a autonomia financeira das

escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos.

Nessa mesma direção, o atual PNE, instituído pela lei nº 13.005/2014, ao admitir a gestão democrática da escola pública básica, preceitua na Meta 19 assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. A gestão democrática da escola consta, também, da 4ª (quarta) dimensão da proposta do Sistema Nacional de Educação.

Para alcançar essa meta, ou seja, a democratização da gestão da escola pública, o novo PNE dispõe de algumas estratégias, dentre elas podem-se citar as seguintes: a) estimular a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares; b) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação; c) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares; d) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino.

Por outro lado, a Portaria/MEC nº 2.896/2004, que trata do Programa de Fortalecimentos dos Conselhos Escolares, elege o conselho escolar como um dos principais mecanismos de participação na gestão e decisão da escola. Dentre os objetivos do referido Programa estão: a) ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas; b) apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares; c) instituir políticas de indução para implantação de conselhos escolares; d) apoiar os conselhos escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade.

Por fim, o Decreto nº 6.094/2007, que institui o Programa Compromisso Todos Pela Educação, também destaca a gestão democrática da escola pública. Dentre os objetivos voltados à gestão da escola destacados por esse Decreto, estão: a) zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social; b) promover a gestão participativa na rede de ensino; c) fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos,

com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso.

A gestão democrática da educação, reivindicada pelos movimentos sociais e pelos trabalhadores em educação, principalmente os professores, durante o período da ditadura civil-militar, tornando-se um dos princípios da educação na Constituição Brasileira de 1988, a ser aplicado ao ensino público, abriu uma perspectiva para resgatar o caráter público da administração. Nessa ótica, a gestão democrática introduzindo a eleição dos diretores e os conselhos escolares, garante a liberdade de expressão, de pensamento, de criação e de organização coletiva na escola, e facilita a luta por condições materiais mais favoráveis para a aquisição e manutenção dos equipamentos escolares, bem como por salários mais dignos aos profissionais da educação.

Assim, a partir da institucionalização da gestão democrática escolar, passa a ser considerada política educacional. Porém, dentro dos limites impostos pela concepção de Estado, assumido pelo Brasil após 1990, sob orientações dos organismos multilaterais, é certo que a plena efetivação dessa concepção de gestão demandará o esforço de todos os interessados nela.

Nesse cenário, a gestão escolar tem sido alvo de reflexões importantes no campo da pesquisa escolar, nos últimos anos, devido à percepção de que os esforços de democratização do ensino e da construção de sua qualidade passam por esse elemento constitutivo das instituições escolares. Ou seja, a gestão escolar passa a ocupar um importante espaço na agenda das políticas educacionais, dada a sua importância na consecução dessas políticas. Nesse sentido, Cattani e Gutiérrez (2008, p. 78), sustentam que:

As políticas educacionais, no Brasil, vêm sendo demarcadas por importantes mudanças, destacando-se as de ordem legal/institucional. Na área educacional, a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases coloca-se com um passo decisivo nessas mudanças. A LDB, embora pesem os seus limites e condicionantes, é a expressão de lutas efetivadas entre as diversas forças sociais e, dessa forma, apresenta-se como um balizador para as políticas educacionais no país e, conseqüentemente, para as políticas de democratização da escola e da gestão escolar.

Contudo, é preciso lembrar que, apesar de a gestão democrática da escola pública ser recomendada pelo poder público, enfatizada pela Constituição Federal de 1988 e consolidada na LDB, esta determinação legal, por si só, não garante uma escola de qualidade e democrática. Esse fato mostra a necessidade de serem empreendidos esforços para a construção de uma escola realmente democrática.

Pelas características que lhes são próprias, a escola constitui-se em espaço por excelência do exercício da democracia como valor e como processo. A escola é a instituição na qual se inicia e se promove a socialização das pessoas. Nesse sentido, Penin e Vieira (2002), afirmam que as regras de convivência social, o respeito ao outro e às normas de convivência são exercidas cotidianamente na escola, por meio de um trabalho em que se afirma a relação entre os sujeitos individuais e coletivos. A partir dessa consideração, pode-se afirmar que, tomando por base o princípio da gestão democrática e os desdobramentos que daí decorrem, apresentam-se duas concepções principais de gestão democrática da escola: uma neoliberal e uma progressista. A esse respeito afirma Libâneo (2008, p. 30):

Há duas maneiras de ver a gestão centrada na escola. Uma conforme o ideário neoliberal, que coloca a escola como centro das políticas significa liberar boa parte das responsabilidades do Estado, dentro da lógica do mercado, deixando às comunidades e às escolas a iniciativa de planejar, organizar e avaliar os serviços educacionais. Outra, na perspectiva sociocrítica, que significa valorizar as ações concretas dos profissionais na escola, decorrentes de sua iniciativa, de seus interesses, de sua participação, dentro do contexto sociocultural da escola, em função do interesse público, sem, com isso, desobrigar o Estado de suas responsabilidades. Nesta perspectiva a organização e a gestão da escola adquirem um significado bem mais amplo, para além de referir-se apenas a questões administrativas e burocráticas. São entendidas como práticas educativas.

Dessa forma, na visão neoliberal a gestão escolar é entendida a partir dos princípios da administração empresarial, voltada para a produção, sendo caracterizada pela busca da eficiência, pela redução e controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pela descentralização administrativa, pelos modos de avaliação do desempenho, pela preocupação com o produto em detrimento dos processos. A escola passa a ser responsável pelo sucesso ou fracasso dos alunos. Nesse sentido, Castro (2009, p. 29), afirma:

No campo da educação, desde os sistemas centrais até a escola, foram adotadas diretrizes gerenciais. As influências desse modelo se fazem presentes na gestão escolar, por meio da descentralização das ações; na instituição de colegiados, nos programas de responsabilização dos diretores e professores pelos sucessos e fracassos dos alunos; na participação da comunidade escolar em processos de decisão da escola, entre outros.

Na lógica progressista, ou seja, entendendo a gestão democrática como um campo de possibilidades de mudança, o conceito de gestão assume uma mudança de concepção a respeito da realidade e do modo de compreender essa realidade, bem como a forma de nela atuar. A denominação de gestão preconiza uma nova óptica de organização e direção da escola, tendo em mente a sua transformação e de seus processos, mediante a transformação de

atuação, de pessoas e de mecanismos de participação coletiva, de forma interativa e recíproca, a partir de uma perspectiva aberta, democrática. Ou, no dizer de Dourado (2006, p. 170-171):

Gestão é administração, é tomada de decisão, é organização. É direção. [...] seu emprego na educação exprime a responsabilidade pela direção e pela garantia da qualidade da educação e do processo educacional e da escola. [...] a concepção de gestão baseia-se na participação, na cidadania da escola e de seus integrantes. A gestão democrática é a gestão de uma administração concreta (latim cum crescere), que significa crescer com, nascer com.

Essa concepção de gestão implica que, para a efetivação da gestão democrática da escola pública, devem estar presentes, no seu contexto, a descentralização autonomia e a participação coletiva, mas a partir de uma participação consciente e cidadã. Por isso, como afirma Paro (2002), embora necessários, não basta a eleição de dirigentes escolares, desvinculada de outras medidas que transformem radicalmente a estrutura administrativa da escola.

Se no contexto político-econômico de sua elaboração a CF/1988, expressou uma bandeira de luta, o qual tinha como princípios fundamentais a descentralização, a autonomia e a participação da comunidade escolar, inclusive nos processos decisórios e na elaboração das políticas educacionais, porém, no plano da concepção do Estado mínimo, defendido pelo neoliberalismo, no contexto da prática atual os conceitos de descentralização, autonomia e participação foram ressignificados a partir da consolidação dos ideais neoliberais fundamentados nas agências internacionais, estando às políticas educacionais geradas desse movimento em consonância com as diretrizes dos organismos internacionais, especialmente o BM, como balizador dessa nova organização social.

A esse respeito à Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe - CEPAL, já na década de 1990, indicava que o desafio era o de se formar uma nova mentalidade em relação ao modo de atuar do Estado, o que exige uma quebra de resistência da estrutura institucional e dos estilos tradicionais de gestão. Em relação à escola, propõe-se a mudança da cultura de sua gestão. O Estado continuaria sendo necessário à articulação do sistema, mas desde que faça intervindo o menos possível, isto é, fixando normas gerais, exigências mínimas e avaliando o rendimento.

Assim, não é mais possível ignorar os desdobramentos das políticas educacionais para a gestão escolar e o papel atribuído ao gestor em um cenário marcado pela escassez de recursos com o qual o administrador se depara. Como forma de omissão do Estado é comum

identificar nos discursos neoliberais a figura do gestor como responsável direto pelo progresso ou inoperância da escola.

Toda política pública está baseada em uma concepção de Estado, de homem, de sociedade, de mundo. Sua configuração pode ser determinante nas ações desenvolvidas nas unidades escolares. Isso porque seu caráter excludente ou inclusivo, centralizador ou participativo, pode ser decisivo nas atividades executadas nas escolas, na medida em que contribui ou não para a formação dos sujeitos.

Considerando que a concepção de Estado que historicamente tem orientado as políticas educacionais está baseada nos princípios da submissão e da exclusão, a falta de compromisso do Estado na geração dos serviços públicos na área educacional pode ser explicada, segundo Mendes (2013), sob a alegação de que a negação do saber interesse sempre à burguesia que vem submetendo o operariado ao máximo de exploração e embrutecimento. Interessou ao Estado excludente que prefere súditos ignorantes e submissos.

A análise das políticas educacionais, nessa perspectiva, indica o papel do Estado, na medida em que deixa de ser visto como mero mediador de interesses antagônicos, para situá-lo à luz da correlação de forças que se trava no âmbito da sociedade civil e política, noção de Estado ampliado, como um processo complexo e articulado de embates, efetivados simultaneamente nos terrenos ideológico e econômico, em que o papel da superestrutura não é meramente mecânico, mas catalizador de uma ação de retorno ativa. A partir dessa compreensão, diz Dourado (2006, p. 27), que:

O papel das políticas públicas é situado mediante ações sempre orientadas por escolhas (prioridades, vínculos, compromissos) nem sempre manifestas, que retratam interesses e funções - objeto da articulação entre o sistema escolar, o Estado, as demandas sociais e o setor produtivo -, escolhas estas permeadas por um conjunto de variáveis intervenientes (mercado de trabalho, instituições e tradições) e, portanto, como resultantes históricos do embate entre sociedade civil e política.

Nessa perspectiva, é preciso revisitar a concepção de Estado definida pelos organismos multilaterais, que influenciam nas políticas públicas educacionais, na sua gestão, com reflexos na gestão da escola pública. No âmbito político da modernização conservadora, o Banco Mundial recomenda um Estado mais próximo do povo, como estratégia para a melhoria de sua capacidade institucional. Contudo, a comunidade é enfocada como sociedade civil privatizada, ou seja, despolitizada. O referencial para essa participação do povo é a racionalidade do mercado. Argumenta Silva (2006, p. 119), que:

A participação comunitária é reconhecida, sobretudo, como aquela que exerce via associações voluntárias e ongs. Argumenta-se que tais associações são fundamentais porque atendem às necessidades básicas e formam o sentimento de confiança e o sentido de conexão pública entre os excluídos ou alienados do processo político formal. Recomenda-se a participação dos cidadãos na administração escolar, com o objetivo de uma progressiva privatização da escola pública. Muitos países constataram também que as comunidades que participam da gestão escolar são mais propensas a colaborar para o financiamento das escolas. O colaborar tende a ser arcar com os custos.

Assim, as políticas educacionais, em geral, têm servido apenas como um analgésico, que atenua a dor, mas não cura a doença. O que se quer dizer é que as políticas têm tido um caráter compensatório de abrandar os problemas sem resolvê-los. A educação pública acaba virando refém de poucos recursos públicos que apenas asseguram o seu precário funcionamento. Por outro lado, as políticas educacionais, em geral, podem ser definidas pelo seu caráter centralizador, ou seja, não proporcionam a participação da comunidade escolar nas suas principais decisões, principal interessada nos seus resultados. Segundo Max (1981), não basta a emancipação política. É preciso alcançar a emancipação humana. Entretanto, a emancipação política pode constituir o início de um processo de desalienação. Nesse sentido, Mendes (2013, p. 30), comentando estudos de Singer afirma que:

O desejo de participar, que é a forma concreta de anseio pela desalienação, normalmente não é despertado e é frequentemente reprimido quando se manifesta. Por isso, o desejo de saber, de assumir poder e responsabilidade, seja pela escola dos filhos, pelo hospital do bairro ou pela empresa em que se trabalha, tem que ser cuidadosamente cultivado.

Dessa forma, se a democratização da gestão escolar é desejada pelos sistemas de ensino e até institucionaliza, por outro lado, não basta que haja leis concedendo às escolas essa democratização. A democracia é uma conquista, logo, a democratização da escola implica, ainda, uma caminhada consciente dos sujeitos que fazem o dia a dia da escola, em busca de sua plena efetivação, cobrando dos órgãos centrais maior descentralização das decisões de modo que as escolas vão adquirindo cada vez mais autonomia.

Assim, será possível caminhar rumo à democracia participativa, para a construção da emancipação humana, por meio de um ensino que exprima qualidade às ações da escola. Se a democratização da escola é posta como um dos caminhos para a efetiva melhoria do ensino, sua conquista pressupõe, ainda, uma luta de todos os interessados em uma escola transformada e transformadora.

A lógica das propostas educacionais concebidas internacionalmente é: eficiência, produtividade, competitividade, descentralização, privatização, qualidade total e avaliação de

desempenho. O objetivo é alcançar elevados níveis de desenvolvimento humano para atender as necessidades da sociedade do conhecimento. Contudo, um exame cuidadoso dessas novas categorias, difundidas pelas agências de cooperação e financiamento internacional, segundo Sander (2005), revela versões revisadas das teorias econômicas do capital humano, do investimento no ser humano, na planificação de recursos humanos e da administração para o desenvolvimento.

Mas, a partir dessa perspectiva, a ressignificação dos conceitos de descentralização, autonomia e participação, que fundamenta a gestão democrática da escola pública, pode ser interpretada como um meio de legitimação do sistema de dominação da sociedade atual, por meio da criação e legitimação de regras e mecanismos de interação supostamente consensuais, mas que permitem e perpetuam a dominação, na medida em que produzem e difundem a ideia de que o sistema é democrático. Segundo Oliveira (1999), a escola é uma das instituições da sociedade destinada a assegurar a manutenção desse consenso e a consequente reprodução do sistema. Desse modo, um lugar onde as relações e práticas sociais dominantes excluem determinados segmentos da comunidade dos processos decisórios internos.

A presença dos princípios democráticos se evidencia nesta perspectiva, como meio para viabilizar a democratização da escola, tanto de sua estrutura organizacional quanto na dimensão das práticas sociais efetivas, aspectos distintos e complementares da luta pela democratização. A construção de uma sociedade democrática implica o desenvolvimento de uma ação democrática concreta em todos os espaços de interação social, inclusive na escola.

Assim, não há compatibilidade entre modelos burocráticos e práticas democráticas. Não há gestão democrática da educação ao lado de estruturas administrativas burocratizadas, centralizadas e verticalizadas, como é o caso brasileiro. Efetiva descentralização e autonomia para as escolas são condições mínimas para a ampliação da perspectiva de democratização da gestão escolar.

É nesse ponto de vista que ocorre um divisor de águas entre as intenções das políticas e seus formuladores e as suas práticas. Não há canal democrático de gestão, por exemplo, o conselho escolar, que possa ser viabilizado sem uma profunda alteração administrativa das estruturas dos organismos ligados à educação, nas três esferas de governo. Diz Spósito (2001), que as concepções sobre a gestão democrática não se esgotam na criação de canais no plano das unidades escolares. É preciso definir o âmbito dessa participação.

Se a gestão democrática vier a concretizar, na concepção da democracia participativa, ela criará condições mais efetivas de controle público sobre as orientações do Estado em suas políticas educacionais. A gestão democrática poderá constituir um caminho

real de melhoria da qualidade de ensino se ela for concebida como mecanismo capaz de alterar práticas pedagógicas. Nesse sentido, afirma Spósito (2001, p. 55):

A gestão democrática deve ser um instrumento de transformação das práticas escolares, não sua reiteração. Este é o seu maior desafio, pois envolverá a formulação de um novo projeto pedagógico. A abertura dos portões e muros escolares deve estar acompanhada da nova proposta pedagógica. Se as escolas não estiverem predispostas a essa mudança, a gestão e a melhoria da qualidade serão expressões esvaziadas de qualquer conteúdo substantivo.

A história das lutas sociais tem apontado que a institucionalização dos conflitos sociais tem sido a principal estratégia da sociedade política para responder aos movimentos sociais. A cada onda de movimentos surgem novas leis e novos órgãos públicos para cuidar da demanda. Podemos citar como exemplo a institucionalização da gestão democrática da escola pública, das cotas para os negros etc., porém, sem dar uma solução aos reais problemas gerados dos conflitos sociais. Gohn (1997), tece críticas à institucionalização das demandas sociais ao afirmar que a institucionalização jurídica, por suas características de rigidez, normatizações e tratamento supostamente igualitário, não captando a especificidade dos problemas segundo as camadas sociais envolvidas, não tem resolvido os problemas e apenas contribui para aumentar a descrença popular no poder do Estado como instância supostamente promotora do bem comum.

A institucionalização de mecanismos de democracia nos processos de gestão e organização da escola é fundamental. No entanto, pode significar muito pouco se os seus princípios não estiverem alicerçados à cultura democrática participativa. Certamente, tal invenção não é só um desafio da escola, pois para superar os limites da democracia contemporânea, essa empreitada deverá ser política. Isso porque a educação é direito de todos, implicando a superação da ideologia do mérito e da competição que apenas contribuem para justificar as desigualdades no interior da escola. Afirma Cruz (2009, p. 61):

A realização de eleições para diretores e a implementação dos diferentes mecanismos, por si sós, não modificam o raciocínio dos gestores, de professores, funcionários, alunos e seus familiares que reconhece, na direção, não uma representação da comunidade escolar, mas alguém que possui o poder de decidir tudo a seu modo.

O pior perigo da gestão democrática é a institucionalização. É a sina do que é administrativo: regular tudo, desprezar a dialética, pensar excessivamente nos meios, excluir o incerto, prover um caminho sem tropeços, sem alegrias e com pouca vida. As instituições são necessárias para o desenvolvimento humano; porém, quando instaladas, elas se tornam

fantasmas controladores, servem para serem servidas, buscam preservar-se mesmo à custa das pessoas que dela participam.

A gestão democrática, contudo, somente será conseguida por meio de um trabalho efetivo, consciente e coletivo, no qual o gestor escolar possa estar profundamente envolvido, criando espaços e condições de participação. A institucionalização da gestão democrática na Constituição Federal de 1988 e na LDB, lei nº 9.394 de 1996 e outras normas são marcos importantes, mas por si só não trazem a efetivação da democracia no espaço escolar. Assim, afirmam Cattani e Gutiérrez (2008, p. 78-79):

As discussões sobre a democratização da gestão escolar não podem negligenciar esses marcos. Nessa ótica, resgatar a discussão sobre esse aspecto traz à luz as concepções norteadoras dos embates cuja complexidade implica o questionamento quanto ao papel e função social da educação e da escolarização e, particularmente, da gestão da educação, bem como ao alcance dos limites interpostos a estas na sociedade atual, em decorrência das profundas transformações vivenciadas pelo mundo do trabalho e da produção.

Assim, Nascimento (2001), afirma que a gestão democrática é atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não é suficiente. Precisamos de métodos democráticos. Ela é um aprendizado, demanda tempo, atenção e trabalho. Nesse sentido, Gadotti (2012), aponta algumas limitações à gestão democrática, dentre eles a nossa pouca experiência democrática; a mentalidade que atribui aos técnicos a capacidade de planejar e governar e que considera o povo incapaz de exercer o governo ou de participar de um planejamento coletivo em todas as suas fases; a própria estrutura de nosso sistema educacional que é vertical; o autoritarismo que impregnou nossa prática educacional; o tipo de liderança que tradicionalmente domina nossa atividade política no campo educacional.

Como bem adverte Bastos (2001), a gestão democrática, tem sido institucionalizada parcialmente como princípio ou diretriz constitucional, e não tendo sido definidos os mecanismos participativos, abriu uma brecha para futuras lutas e movimentos dos profissionais da educação.

Os fenômenos de despolitização da organização escolar e das práticas da sua administração, defendendo a sua subordinação a ideologias gerencialistas e neo-científicas, frequentemente fundamentadas no conceito empresarial, seja propondo a criação de mercados internos no seio da administração pública, criando formulas para a construção de escolas eficazes, devolvendo responsabilidades e encargos sob a defesa de uma gestão centrada na escola e de uma autonomia meramente instrumental, seja consagrando modelos de avaliação e de prestação de contas baseadas nas tecnologias de controle propostas pela gestão da

Qualidade Total, ora (re)centralizando certos poderes ora descentralizando outros compatíveis com estratégias de desregulação e de privatização do setor público da educação, vem nos últimos anos ocorrendo em quase todos os países e sistemas escolares. Nesse sentido, Lima (2002, p. 17):

Os problemas inerentes à governação democrática da escola pública tornaram-se assim mais complexos e difíceis, especialmente quando os processos de democratização e de participação nas decisões não só deixaram de ser apresentados como política e socialmente relevantes, mas passaram mesmo a ser representados como obstáculos a uma gestão escolar mais moderna e racional, mais eficaz e eficiente.

Se faz necessário uma proposta de pedagogia democrática, de educação para e pela democracia, através de práticas pedagógicas e antiautoritárias e do exercício da participação, contra a passividade e para a decisão, para a responsabilidade social e política. Na esteira da teoria da democracia como participação, a participação, a discussão e o diálogo são apontados como verdadeiros métodos da construção democrática.

A descentralização, a autonomia da escola e a participação democrática adquirem um sentido político e cívico incompatível com conotações gerencialistas e neo-científicas, com os conhecidos processos de ressemantização conservadora e pragmática em que descentralização, a autonomia e a participação surgem associadas a técnicas de gestão eficazes com vista à racionalização e otimização dos sistemas educativos, e em que a autonomia, reduzida a dimensões processuais e implementativas, é elogiada enquanto prática da diversidade de soluções e de formas de execução de medidas políticas centralmente decididas.

Lima (2002), afirma que a escola não é democratizável simplesmente pela democratização das suas estruturas organizacionais e de gestão, nem apenas através da eleição de diretores. O acesso e o sucesso escolar dos estudantes, a pedagogia, o currículo e a avaliação, a organização do trabalho na escola, as suas formas de intervenção cívica e sociocultural com a comunidade, representam, dentre outros, elementos de que depende essa democratização. Mas tais elementos, por sua vez, representam traços essenciais de uma governação democrática da escola, dificilmente atingíveis numa administração supra-organizacional centralizada e autocrática, que não se compromete com a autonomia da escola.

É impossível democratizar a escola autoritariamente, à força ou a golpes legislativos; descentralizar a administração escolar apenas a partir de decisões centralizadas, dar autonomia às escolas, ou condená-las a uma autonomia que os sujeitos escolares desprezam ou se recusam a assumir. Lima (2002), afirma que trata-se de uma invenção social que exige

um saber político gestando-se na prática de por ela lutar a que se junta a prática de sobre ela refletir e, portanto, é algo que não se adquire nem chega por acaso. É uma construção que jamais termina, demanda briga por ela. Isso demanda engajamento, clareza política, coerência, decisão e, por isso que uma educação democrática não se pode realizar a parte de uma educação da cidadania e para ela.

Administração por colegiados, descentralização, autonomia e participação na tomada de decisões, serão os princípios subjacentes à concepção de escola pública democrática, em contraposição a uma prática centralizadora que se caracteriza pela apresentação de propostas prontas ou de pacotes impostos, que não dão margem para que as escolas elaborem sua programação de acordo com sua realidade. Dessa forma, em escolas administradas por colegiados, ganha a participação dos sujeitos escolares, possibilita a ampliação da autonomia, da descentralização. Assim, afirma Lima (2002), a gestão da escola será desenvolvida de modo coletivo, sendo o conselho de escola a instância de elaboração, deliberação, acompanhamento e avaliação do planejamento e do funcionamento da escola. Nesse sentido, Paro (2002, p. 112), sugere um colegiado diretivo:

Direção exercida por um conselho diretivo com até quatro membros. Nesse conselho diretivo, o coordenador geral, com mandato eletivo, assumiria por certo período a presidência desse colegiado, dividindo com seus membros a direção da unidade escolar. Fariam parte um coordenador pedagógico, um coordenador comunitário e um coordenador financeiro. Ao coordenador geral estariam ligados ao desempenho do pessoal e atividades-meio e à integração dos vários setores da escola; ao coordenador pedagógico caberia cuidar das atividades-fim; o coordenador comunitário cuidaria de prover o envolvimento da comunidade; o coordenador financeiro seria o responsável pelas questões financeiras e secretaria escolar. Todos seriam escolhidos por eleição para mandatos.

É evidente que Paro não fala em substituir o conselho escolar pelo conselho diretivo. O conselho escolar, como órgão necessário para a gestão democrática da escola, dentre outras, de caráter deliberativo e consultivo, estaria atuando paralelamente ao conselho diretivo. O conselho escolar funcionaria como um órgão de assessoria e fiscalização do conselho diretivo, e teria como propósito fazer da participação dos pais, estudantes, funcionários e professores, um objeto de preocupação e um fim da própria escola.

A construção da escola democrática e a democratização da organização e administração escolar não ocorrem de forma diferida; nem se democratiza primeiro a educação, o currículo e a pedagogia, para intentar a democratização organizacional e administrativa. Uma e outra se encontram imbricadas e são mutuamente reforçadoras ou inibidoras, da democratização da escola. Nesse sentido, afirma Lima (2002), que a construção

de uma escola democrática não é realizável apenas de uma boa formação inicial e contínua dos professores, ou uma alteração radical das práticas dominantes. A participação dos pais e outros sujeitos comunitários não representa apenas algo adicional, mas imprescindível.

A redistribuição de poderes de decisão e estrutura democrática de regras e de relações sociais de interdependência, de diálogo e de negociação, exige uma intervenção ativa de todas as partes envolvidas, projetos e vontades políticas. A democratização da escola, sua autonomia e descentralização do poder de decisão, não é uma mera concessão, nem é aquisição exclusiva deste ou daquele segmento escolar, mas conquista coletiva. A democratização da gestão escolar, a autonomia, a descentralização e a participação, não resultam da intervenção unilateral e singular dos governos e das administrações centrais. Nessa lógica, a presença do conselho escolar com poder deliberativo, as eleições diretas para diretor, a construção coletiva do projeto político pedagógico e a participação do grêmio estudantil, se apresentam como mecanismos em potenciais para a luta que se trava em busca da democratização da escola.

2.3.5 O plano de desenvolvimento da escola - PDE: uma proposta gerencialista na contramão da gestão democrática

A década de 1990 marcou as reformas educacionais no Brasil. Essas reformas ocorreram dentro da perspectiva do modelo neoliberal implantado no país. No campo educacional, a redefinição do papel do Estado proposto pelo neoliberalismo se materializou através das reformas educacionais, com ênfase na descentralização. Nessa lógica, as políticas educacionais implementadas a partir dos anos de 1990 propõem uma reestruturação do modelo de gestão da educação pública. A qualidade total existente no meio empresarial passa a ser adotada na gestão da educação no sentido de alcançar a qualidade no ensino público.

As reformas educacionais fundamentadas em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades, refletem os compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, para a universalização do ensino básico. Contudo, segundo Oliveira (1997, p. 90-91), tais ações:

Constituem-se em orientações administrativas, cujo referencial é a realidade desenvolvida nas empresas privadas. Na gestão da educação pública, os modelos fundamentados na flexibilidade administrativa podem ser percebidos na desregulamentação de serviços e descentralização dos recursos, posicionando a escola como núcleo do sistema.

Nessa perspectiva gerencial, a escola, a organização e a administração da escola são despolitizadas e desideologizadas, naturalizadas enquanto instrumentos técnicoracionais, autojustificadas e legitimadas na base dos imperativos de modernização e de reforma educativa.

Nessa nova concepção de Estado e sua administração enquadra-se a reformas do sistema educacional brasileiro, implementadas pelos órgãos governamentais em parcerias com apoio financeiro e técnico de organismos multilaterais, com destaque para o BM, que tem imposto suas políticas educacionais para os países periféricos, como é o caso do Brasil. Dessa forma, politicamente falando, a educação deixa de ser um direito e passa a ser um serviço, uma mercadoria.

As orientações do Banco Mundial para a América Latina induz os sistemas educacionais a adotarem uma descentralização focada na eficiência e na redução de intervenções. Essas políticas não são novas, apesar de serem hoje aplicadas como solução dos problemas presentes na educação brasileira. A esse respeito, acentua Lima (2001, p. 128), que:

A obsessão pela eficácia, pela eficiência e pela qualidade, ainda que recente no universo educativo é uma obsessão tipicamente tayloriana presente por diversas formas na teoria da burocracia, na escola das relações humanas, nas perspectivas sistêmicas e contingenciais etc. A novidade residirá, apenas, na insistência com que é referida no sector educativo, ganhando foros de inovação. A reedição de programas, de métodos e de técnicas que têm feito carreira na administração das empresas, sobretudo, a partir da década de sessenta, agora no contexto educativo, é mais um sinal a confirmar a adoção de um modo de racionalidade econômica.

Dessa forma, o que se verifica nas proposições das políticas educacionais na concepção neoliberal é que questões políticas e sociais são transformadas em questões meramente técnicas, isto é, nessa lógica, a qualidade do ensino passa a ser compreendida como um problema apenas de gestão. Neste sentido, para Silva (2005), os problemas sociais e educacionais não são tratados como questões políticas, como resultado e objeto de lutas em torno da distribuição desigual de recursos materiais e simbólicos e de poder, mas como questões técnicas, de eficácia/ineficiência na gerência e administração de recursos humanos e materiais.

As políticas educacionais apresentam-se como proposta de gestão democrática, com ênfase na descentralização e na autonomia escolar, configura-se em um modelo contraposto às concepções transformadoras propostas por educadores progressistas. Assim, os conceitos de descentralização, autonomia e participação e qualidade do ensino são ressignificadas para

maquiar concepções burocráticas de gestão da educação. A respeito da descentralização e autonomia da escola Paro (2001a), afirma que as práticas neoliberais sob o discurso da descentralização e autonomia, buscam a padronização de atividades, objetivando a previsão de atitudes e ao controle das ações dos envolvidos.

Todo esse contexto nos remete à ponderação sobre a importância de se fazer uma reflexão crítica de como esses elementos faz parte da vida da escola. Nesse sentido, Souza (2003, p. 18), diz que:

As políticas educacionais em geral, e as que promovem transferência de responsabilidade em particular, reforçam uma concepção muito simplista da educação em um modelo de organização empresarial da escola. Mesmo quando produzem propostas modernizantes, essas políticas aparentemente não se centram em observar a escola em toda sua complexidade, como uma instituição dona de uma cultura própria.

É nesse contexto de debates e propostas de gestão da educação, que o Fundo de Desenvolvimento da Escola - FUNDESCOLA e o seu principal carro-chefe, o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE, nascem e são implantados nas escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil.

O FUNDESCOLA é um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, inicialmente realizado em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com financiamento do Banco Mundial e do Tesouro Nacional. Oficialmente, o FUNDESCOLA foi concebido como uma abordagem inovadora e abrangente de educação, objetivando solucionar os problemas da educação, bem como incentivar práticas significativas para a melhoria escolar. Conforme Antonini (2006, p. 72), são objetivos do Fundo:

A missão do programa é promover a eficácia, eficiência e equidade nas escolas de ensino fundamental, por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizem o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação. Para isso, o FUNDESCOLA tem como estratégias aperfeiçoar o trabalho, elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários da escola com os resultados educacionais, melhorar as condições de ensino e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos.

O FUNDESCOLA engloba diversos projetos ou ações. Porém, o PDE é considerado o carro-chefe, pois visa aperfeiçoar a gestão da escola pública e a partir daí melhorar a qualidade de ensino. Ao elaborar o PDE, a escola realiza um diagnóstico de sua situação, identificando, a partir dessa análise, seus valores e definindo sua visão de futuro e missão,

bem como traçando objetivos, estratégias, metas e planos de ação a serem alcançados a longo, médio e curto prazo, respectivamente.

Para o FUNDESCOLA, a autonomia escolar realiza-se mediante uma estratégia que se diz descentralizadora, por meio de recursos financeiros repassados à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões, sendo que os principais responsáveis pelo programa, na escola, são os diretores, professores e outros especialistas.

É preciso considerar que as propostas de descentralização e autonomia estabelecidas pelo FUNDESCOLA se respaldam na legislação educacional brasileira. A LDB/1996, propõe a organização do espaço físico e do trabalho pedagógico, a participação dos sujeitos escolares e a integração entre escola e comunidade. O antigo Plano Nacional de Educação-PNE-lei n. 10.172/2001 propunha a autonomia escolar, mediante a descentralização do financiamento da educação e da administração e do controle dos recursos financeiros.

Entretanto, para o exercício da autonomia, o PNE estabelecia que cada sistema de ensino deveria implantar a gestão democrática, ancorada na participação da comunidade escolar e local em decisões afetas à escola. Por sua vez, a LDB, no art. 13, I, estabelece que é tarefa do estabelecimento de ensino elaborar e executar seu projeto político pedagógico - PPP, com a participação dos docentes no processo. Dessa forma, para o antigo PNE, o PPP era considerado um elemento essencial da gestão e autonomia escolares, ressaltando a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes. É nesta perspectiva que se delineia um novo sentido de gestão escolar, a gestão democrática, entendida como ação que prevê a descentralização pedagógica e administrativa como um meio para alcançar a participação mais decisória dos protagonistas escolares. Contudo, afirmam Fonseca, Oliveira e Seabra (2005, p. 129), que:

Os documentos que expressam a concepção do FUNDESCOLA mostram que a gestão educacional incorpora um sentido peculiar, que não alcança o caráter democrático outorgado pelos textos legais. A visão estratégica do programa incide sobre a organização racional do sistema, a partir da aquisição, pelos agentes escolares, de “atributos gerenciais”, “ferramentas de gestão” e “treinamento”. Entre os pontos importantes presentes no FUNDESCOLA, são citados: a) a sinalização de se trabalhar com estratégias orientadas na escola, com foco na sala de aula e na aprendizagem; b) o desenvolvimento de produtos e estratégias para a superação dos principais problemas que afetam o sistema educacional; c) a preocupação com o alinhamento estratégico de políticas, programas, projetos e ações das partes interessadas; d) o adensamento das intervenções em áreas prioritárias (ZAP3), potencializando os resultados; e) a montagem de estruturas de suporte local para a implementação das estratégias.

Assim, o programa gerencial PDE, tem como foco a descentralização que é destacada como a autonomia escolar, que ocorre através do repasse de verba à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões referentes ao uso da verba. Contudo, conforme aponta Queiróz (2007), a descentralização administrativa, característica integrante das reformas educacionais propostas pelos organismos multilaterais, prevê a autonomia da escola apenas em nível de execução. Isso significa dizer que o gerenciamento interfuncional, ou seja, aquele que olha para frente e direciona as melhorias não deve ser descentralizado, o que exclui a escola de qualquer possibilidade de determinar a direção em que o “navio vai navegar”, indicando então que, no que diz respeito à gestão da qualidade total na educação, a descentralização administrativa se dá apenas nas tarefas secundárias.

Portanto, conforme informações no site do FNDE, O PDE é uma ferramenta de gestão da escola e para a escola. Só será útil, portanto, se ajudar a comunidade escolar a identificar e a enfrentar os seus problemas. Para isso, as respostas do diagnóstico devem corresponder à realidade e devem ser pensadas coletivamente.

O PDE foi concebido com o objetivo proclamado de melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência das crianças na escola e constituía a ação principal do FUNDESCOLA, pois previa que as unidades escolares realizassem um planejamento estratégico que subsidiaria outras ações. Assim, PDE tem a intenção de promover melhoria nas escolas e na educação básica pública, visando promover mudanças na forma de gerenciar a educação, na perspectiva de consolidar o processo de gestão escolar num contexto de maior autonomia para as escolas.

Nesse sentido, PDE pode ser definido, conforme estudos de Antonini (2006), como um processo gerencial de planejamento estratégico, que é coordenado pela liderança da escola e desenvolvido de maneira participativa pela comunidade escolar. Seu objetivo proclamado é aprimorar a gestão da escola para que possa melhorar a qualidade do ensino e garantir maior eficiência e eficácia nos processos que desenvolve.

Nesse processo, a escola passa a ser responsável pela melhoria da qualidade de ensino, tendo em vista que, com o PDE, as escolas fazem um diagnóstico de sua situação, definem seus valores, sua missão, seus objetivos estratégicos e as estratégias, metas e planos de ação para alcançar tais objetivos.

Para a elaboração de seu Plano de Desenvolvimento e o seu sucesso a escola conta com uma metodologia de planejamento detalhada no manual em todas as suas fases. Ou seja, há um caminho a seguir na elaboração do PDE, com etapas, objetivos, roteiros e tempo bem definidos e uma lógica a ser seguida, com normas para a implantação e instrumentos para o

acompanhamento e avaliação. Tudo isso definidos antecipadamente pelos poderes centrais da educação.

Apesar do fato de que o PDE apresenta-se como um possível caminho para conquistar autonomia por parte da escola, consolidando o trabalho e as decisões em equipe dentro da instituição, tal proposta revela certo diretivismo, podendo ser interpretado como o ensinamento da autonomia que se deseja para a escola. Antonini (2006), aponta que há uma ressignificação da autonomia escolar pelo Banco Mundial, materializada no PDE. Isto é, o conceito de autonomia na educação, concebido pelo BM, está vinculado ao conceito de flexibilidade, de descentralização e de eficiência. Contudo, autonomia, na visão do banco, se traduz na capacidade de competir de acordo com as regras do mercado, assumindo um posicionamento firme de que qualquer investimento em educação tenha retorno imediato. Assim, essa autonomia transforma a escola pública numa empresa capitalista, capaz de competir pelas mesmas regras, de auto sustentar-se e de flexibilizar-se, ajustando-se às exigências comerciais e empresariais.

Nesse sentido, o discurso do MEC, Estados e municípios de que a adesão ao PDE, por parte das escolas, faz com que estas tenham maior autonomia para as decisões tomadas no âmbito escolar é ideológico, uma vez que, conforme aponta Antonini (2006), a organização do FUNDESCOLA e do PDE aproxima-se da racionalidade taylorista, na medida em que recupera princípios e métodos da gerência técnico-científica, facilitando a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem trabalha e quem executa as ações, fragmentando as ações escolares em inúmeros projetos desarticulados e com gerências próprias.

Tal separação é nitidamente visível quando se observa as ações propostas pelo Programa, as quais requerem gerências próprias, planejamento a priori das tarefas a serem realizadas, pessoal treinado para o desenvolvimento destas mesmas tarefas, elaboração de metas a serem cumpridas e, principalmente, os responsáveis em executar tais tarefas.

Esta questão é muito pertinente, posto que de um modo geral o sistema de planejamento estratégico e gerencial proposto pelo PDE, assemelha-se com o proposto por Taylor, no início do Século XX, para as indústrias mecânicas como forma de aumentar a produtividade, ou seja, a gerência científica. Para Neto (2009, p. 93):

O taylorismo caracteriza-se como o controle pelo capital dos processos de trabalho, “através do controle de todos os tempos e movimentos, ou seja, do controle (necessariamente despótico) de todos os passos do trabalho vivo.” Como nenhum trabalhador é completo, no taylorismo há uma grande presença de intercambiabilidade (ou seja, qualquer pessoa é capaz de executar qualquer tarefa do

processo de produção), que é fruto de desqualificação. Portanto, a eficiência do trabalho pelos meios tayloristas é maior quando o trabalho tiver menos conteúdo, pois o capitalista terá maior controle sobre os tempos e os movimentos dos seus trabalhadores.

Dessa forma, uma das características do taylorismo é o controle do trabalho através do controle das decisões que são tomadas no curso do trabalho. Além disso, a gerência científica proposta por Taylor pressupõe a existência de um departamento de planejamento para fazer o pensamento dos homens. Nota-se que o que o PDE visa justamente o controle dos resultados educacionais por meio do controle dos processos que caracterizam a educação.

Até 2005, o PDE era destinado exclusivamente às unidades escolares de ensino fundamental localizadas nas chamadas "Zonas de Atendimento Prioritário" (ZAPs) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Estas zonas eram escolhidas entre aquelas com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e abrangiam um número restrito de escolas e municípios. Em 2006, após a divulgação dos resultados da primeira rodada do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - DEB/2005, o Ministério da Educação entendeu que seria necessário criar um mecanismo que envolvesse diretamente as escolas com os IDEBs mais críticos, optando-se então pela adoção do PDE - Escola junto àquele público específico.

Além dos ajustes conceituais e técnicos na metodologia, a principal alteração foi a mudança no critério de definição do público-alvo, adotando-se o IDEB como parâmetro, o que significou incluir todas as escolas públicas que se enquadrassem nos critérios definidos. A partir daí o PDE atende escolas públicas de todo o Brasil. Conforme o Manual PDE/2011, os critérios básicos principais para adesão são: a) escolas públicas de educação básica que não obtiveram satisfatório desempenho mensurado pelo IDEB; b) adesão das Entidades Executoras (Secretaria de Estado da Educação ou Secretaria Municipal de Educação), à qual a escola esteja vinculada, ao Plano de Metas "Compromisso Todos pela Educação"; c) a escola deve possuir unidade executora.

Hoje, a preocupação da política educacional não é com a expansão ou universalização da educação básica, sobretudo do ensino fundamental, mas volta-se à qualidade do ensino, ressaltando que, essa qualidade ocorre dentro dos padrões exigidos pelo mercado e que não é a mesma qualidade exigida dentro dos padrões dos trabalhadores. Assim, a discussão da ideia de qualidade do ponto de vista do capital, não passa de um artifício que esconde a omissão do Estado e, dentro dessa lógica, pode-se dizer que não há crise na educação escolar, posto que a escola cumpre exatamente o papel que interessa ao capital. Para

o PDE, a preocupação com a qualidade do ensino vem acompanhada pelo controle de seus resultados. Desta forma, assevera o Manual do PDE/2005:

Um traço distintivo da abordagem adotada há cerca de duas décadas é o movimento em direção a uma situação em que as escolas são estimuladas e mesmo exigidas a tomar para si a responsabilidade do seu próprio desenvolvimento. A ênfase no autodesenvolvimento é consequência da tendência registrada em muitos países de descentralizar a responsabilidade pela implementação das reformas educacionais. O principal mecanismo tem sido o de deslocar em maior ou menor grau a governança do sistema educacional das autoridades centrais para as escolas.

Baseado nesse ideal é que o PDE busca solucionar os problemas da escola como repetência, evasão e a má qualidade do ensino, usando como meio a descentralização da educação. Busca atender aos objetivos, estratégias, metas e planos a serem alcançados pela escola. Os padrões mínimos de funcionamento referem-se à racionalização de recursos, aos gastos mínimos com o funcionamento da escola. Nesse sentido, O PDE atende ao objetivo de ajuste estrutural imposto pelo BM nas últimas décadas, que é reduzir gastos públicos dos países periféricos, sobretudo, nas áreas sociais. Segundo Souza (2014, p. 175):

O programa oferece soluções para os mais graves problemas da escola, como evasão, repetência, falta de recursos materiais etc., e, além disso, oferece prêmios aos melhores resultados dentro do padrão de avaliação do Banco Mundial. Os órgãos gestores superiores conhecem a realidade de cada escola, por meio do diagnóstico que o PDE oferece periodicamente. Esse é sem dúvida o mais eficiente instrumento de controle lançado pelo Banco Mundial sobre a educação brasileira. O PDE possibilita controle da gestão, do currículo, da formação de professores, dos resultados obtidos pelos alunos e, principalmente, impede a construção do projeto político pedagógico da escola a partir de outros referenciais.

Outra questão importante a ser destacada é que os pseudos “procedimentos e instrumentos de gerenciamento eficazes”, conforme registrado no manual do PDE/2005 resumem-se a procedimentos burocráticos pelos quais os gestores administram apenas os insumos e recursos materiais, quase sempre limitado ao aspecto financeiro, em prejuízo do pedagógico. Além de uma infinidade de procedimentos burocráticos que consiste no preenchimento de relatórios, diagnóstico, quase sempre preenchido por um grupo restrito da escola, sem a participação da comunidade escolar.

As ações pedagógicas e de formação ficam prejudicadas pelo pequeno volume de recursos repassados às escolas e pela enorme burocracia na aplicação dos recursos. A prática tem demonstrado que o “poderoso e moderno instrumento de planejamento”, que é o PDE, conforme Manual/2005, não tem servido para alcançar os objetivos propostos pelo programa,

que é a melhoria do ensino. Porém, o PDE se resume num burocrático instrumento de controle.

Contudo, conforme aponta estudo de Souza (2014), ao contrário do PPP, o PDE teve a competência de se fazer impor na escola. Por meio de sua própria dinâmica, executada por meio de cursos de preparação, instrumentos de planejamento e controle, o PDE se fez presente, preparou e acompanhou a escola no desenvolvimento de suas propostas. Ainda que o financiamento do BM se encerre, Os Estados deverão dar continuidade ao programa com recursos próprios. Assim, o FUNDESCOLA conseguiu seu intento, que é introduzir nas escolas brasileiras as práticas do planejamento estratégico-gerencial, em detrimento de outras propostas concebidas por educadores brasileiros.

O PDE adota uma concepção de gestão empresarial fundamentada na racionalidade taylorista, que divide o trabalho e as tarefas de decisão e execução no interior da escola. O modelo gerencial e burocrático se fundamenta nos modelos de planejamento estratégico e “qualidade total”. Entretanto, mesmo que a escola consiga melhorar sua organização e administração a qualidade demanda, também, fatores pedagógicos, que o próprio BM reconhece ao apontar que o desempenho escolar pode ser prejudicado pela falta de conhecimentos pedagógicos e estratégias gerenciais, conforme aponta Souza (2014). Também, nesse mesmo sentido, Queiróz (2007, p. 14), afirma que:

O programa FUNDESCOLA e seu principal produto PDE, o qual é impregnado de conceitos como descentralização, autonomia e participação, que fazem parte de projetos oriundos de agências internacionais de financiamento. Os principais resultados apontaram que o modelo de gestão instituído pelo PDE apresenta em seu discurso a priorização da descentralização e autonomia, porém, em sua prática, exerce um controle minucioso, além de uma burocracia excessiva, que é exigência do plano, com isto a escola não consegue sua autonomia.

Uma questão a ser colocada a respeito desses diversos programas para a gestão escolar que vêm sendo desenvolvidos recentemente, é que esses programas alteram ou alteraram estruturalmente a lógica da gestão educacional implantada e vigente desde as reformas neoliberais da segunda metade da década de 1990. Entretanto, para Minto (2012), esses programas governamentais estão marcado pela contradição com as modificações implementadas a partir do governo Lula e revela a falta de organicidade entre políticas de gestão e organização das unidades escolares desenvolvidas pelo MEC, resultando em programas e ações cujo escopo político-pedagógico encontra-se, contraditoriamente, estruturado por concepções distintas. De um lado, a centralidade é conferida à gestão democrática e, de outro, a concepção gerencial como norte pedagógico.

Nessa lógica neoliberal, a gestão é encarada como uma atividade meramente técnica e burocrática, desligada das questões pedagógicas da escola, esvaziando-a também de sua dimensão política. Assim, a organização da escola foi sendo adaptada às supostas flexibilidade, criatividade e racionalidade da empresa capitalista, segundo os pressupostos mercadológicos traduzidos no empreendedorismo dos sujeitos e na prática voluntária dos cidadãos, que passaram a integrar e a participar das campanhas contributivas.

A noção de qualidade, dessa forma, adquiriu um novo significado, para legitimar socialmente as reformas. Passou a ser pressuposto da eficiência mercantil, como sinônimo de “saldo positivo” na relação financeira entre custos e benefícios ou da eficácia e da produtividade. Segundo Minto (2012), essa nova qualidade distorce o significado histórico da concepção de gestão democrática gerado num momento muito específico da história brasileira.

Em seu lugar, surge uma gestão democrática que atende melhor aos interesses dominantes do mercado e das políticas de adequação do Brasil ao capital financeiro internacional. Por isso, tem de ser uma gestão responsável, moderna, mas pouco afeta aos problemas efetivos da escola e às suas necessidades e do público que dela participa, uma gestão que tende a minimizar a possibilidade de transformação do atual quadro da educação no Brasil.

No Estado de Rondônia, as escolas aderiram ao PDE de forma impositiva. Com a implantação do PDE nas escolas estaduais da capital, inicialmente houve direcionamento para algumas poucas unidades escolares que atendiam determinados critérios como número de alunos, altos índices de reprovação e evasão escolar. Contudo, o objetivo do MEC era expandir o plano para todas as escolas públicas. Desse modo, o plano passou a atender e atuar em todas as escolas do Estado de Rondônia.

Conforme dados constantes na página do PDE, Os recursos oriundos desse programa são distribuídos em despesas de capital - 30% (trinta por cento) e de custeio⁶ - 70% (setenta por cento). Esses percentuais são definidos pelo programa de forma unilateral. Os valores repassados pelo PDE são baseados no número de alunos indicados no Censo Escolar do ano anterior, sendo pagos anualmente.

⁶ Custeio destina-se a contratação de serviços ou aquisição de materiais de consumo. Aquele que em razão do seu uso corrente e da sua identidade física tem sua utilização limitada a um período de até dois anos, tais como, pagamento de mão-de-obra para pequenos consertos, material de expediente, dentre outros. Capital, destina-se a aquisição de materiais permanente. Aquele que, em razão do seu uso corrente não perde sua identidade física, ou tem uma durabilidade maior que dois anos, como por exemplo, fogão, armário, dentre outros.

Assim, o repasse de recursos às escolas funda-se na importância da ação como parte do conjunto de estratégias previsto no PDE e o propósito de concorrer para a melhoria do IDEB das escolas de educação básica nas regiões contempladas no programa. Nesse sentido, afirma o art. 1º, da Portaria/MEC nº 448/2001:

Destinar, nos moldes e sob a égide da Resolução nº 17, de 19 de abril de 2011, recursos financeiros de custeio e capital, por intermédio de suas Unidades Executoras Próprias (UEX), às escolas públicas de educação básica que, segundo avaliação das instâncias competentes do Ministério da Educação (MEC), não obtiveram satisfatório desempenho mensurado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), desde que as Entidades Executoras, às quais estejam vinculadas, tenham aderido ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e as escolas tenham elaborado planejamento para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), com vistas a favorecer a melhoria da gestão escolar.

O PDE não permite despesas para melhoria física do prédio. Assim, a essência da execução do PDE, é o resultado das diretrizes empregadas pelo Banco Mundial. Nessa perspectiva, a infraestrutura já não é considerada um insumo importante, tanto em termos de acesso como em termos de qualidade. Isso se constitui um paradoxo, uma vez que a melhoria do ensino passa pela melhoria do espaço físico e/ou instalações adequadas.

Outras contradições podem ser apontadas no processo de execução do PDE. Uma delas se refere à forma de participação dos sujeitos escolares conduzida pelo viés da capacidade administrativa. Silva (1999), indica que há uma artilharia ideológica coercitiva no plano ao afirmar que se os agentes escolares não participam, contribuem para a não efetividade das ações pedagógicas e coadunam com a falta de compromisso e as condições precárias no ambiente escolar. Nesse sentido, o PDE demonstra que organicamente a escola encontra-se com falta de qualidade, por conta de não possuir racionalidade técnica e apresentar má administração da gestão e dos recursos e, ainda, por conferir um alto custo de investimento. Essas questões são concebidas pelo pensamento neoliberal que transforma questões políticas e sociais em técnicas. Silva (1999, p. 18-19), diz que:

Nessa operação, os problemas sociais e educacionais não são tratados como questões políticas, como resultado e objeto de lutas em torno da distribuição desigual de recursos materiais e simbólicos e de poder, mas como questões técnicas, de eficácia/ineficácia na gerência e administração de recursos humanos e materiais. Assim, a situação enfrentada cotidianamente em nossas escolas por professores, e estudantes é vista como resultado de uma má gestão de recursos por parte dos poderes públicos, como falta de produtividade e esforço por parte dos professores e administradores educacionais, como consequência de métodos atrasados e ineficientes de ensino e de currículos inadequados e anacrônicos.

Portanto, nessa lógica, caso a execução do plano apresentar alguma falha, isso deve em tese, à falta de compromisso dos professores, que não colaboraram ou não participam na execução das ações pedagógicas propostas no plano de ação do PDE. Silva (1999), nesse sentido, pondera que a força de regulamentação limita as possibilidades de autonomia dos sujeitos escolares, restringindo a participação às conformidades formais pré-estabelecidas. Tendo em vista que a forma de participação existente no plano segue essa configuração, no que se refere à regulamentação, resta aos sujeitos escolares a execução eficiente das ações.

Assim, a metodologia do PDE não incorpora mudanças no plano da macroestrutural dos sistemas de ensino. O plano acaba sendo concebido e executado por meio de uma prática pedagógica que se sustenta com base no neopragmatismo e no neotecnicismo, logo, desprovida de crítica social e fortemente articulada com as pedagogias das competências, propagada pelo ideário pós-moderno.

Para Fonseca (2003), o planejamento escolar sustentado por essa orientação valoriza, principalmente, o preenchimento de quadros, fichas, formulários do funcionamento da escola, questionários de prestação de contas e questionários de avaliação do desempenho da escola. Assim, apenas amplia os mecanismos que sustentam a regulação, controle e avaliação desses processos. As informações relacionadas ao PDE, que se efetivam no interior das escolas, permanecem em um nível superficial e, não contribuem para a construção crítica nos processos que identificam a origem e determinação dos problemas de ensino-aprendizagem, objetivos ensejadores do plano.

Aproximadamente, até o final de ano de 2008, o acompanhamento da execução do PDE nas escolas era monitorado por meio de instrumentais e fichas elaboradas pelos técnicos da Secretaria da Educação que visavam identificar o andamento da realização das atividades previstas no PDE. Nesse sentido, Oliveira (2006, p. 69):

Avalia-se que, por um lado, o uso da mensuração no PDE como garantia de execução das ações e, consequentemente, a efetivação de seus objetivos mais amplos não deram conta de garantir os objetivos esperados. Isso só demonstra que não é possível a quantificação do conteúdo e das práticas inerentes ao espaço escolar, pois sua produção não resulta em bens materiais e nem é passível de mensuração. Por outro lado, toda essa orientação metodológica logra o mérito de reforçar práticas classificatórias, adaptativas, discriminadoras, seletivas e meritocráticas ainda vigentes no cotidiano escolar.

De acordo com Fonseca (2003), as experiências apontam para uma clara divisão pormenorizada do trabalho, além de deixar explícito nas ações apresentadas pelo PDE a separação entre quem decide e quem executa bem ao estilo taylorista. Oliveira (2006),

argumenta que o PDE, ao mesmo tempo em que incita os sujeitos a participarem mediante discurso da autonomia, do trabalho em equipe, da responsabilização e da cooperação, induz essa participação ao estabelecer uma estrutura gerencial para o interior da escola com funções definidas. As pessoas se encaixam segundo a função que desempenham, ou são encaixadas por designação, como é o caso da definição de um coordenador pedagógico para ser o coordenador do PDE. Os papéis como líderes de objetivos, gerentes de metas e responsáveis por ações dão mostras de como se constituem os grupos de trabalhos com base gerencial, no qual um exerce o controle sobre o trabalho do outro, em uma ilusão de que todos estão envolvidos e participando ativamente da gestão escolar.

A partir do ano de 2011, o MEC modernizou este acompanhamento implantando o PDE interativo, uma plataforma virtual, que confere um ambiente on-line, onde é possível realizar o preenchimento das ações, voltadas para capital e custeio, bem como as atividades inerentes ao Plano de Ação. A adaptação do PDE a mídia eletrônica, passando do modo impresso para o preenchimento on-line via plataforma interativa, provocou algumas reformulações na configuração visual do plano, entretanto, não modificou a metodologia do PDE, que continua estruturada como antes.

Em 2011, ano de implantação da plataforma interativa, não havia adesão de todas as escolas do Estado de Rondônia. Atualmente, conforme informações da SEDUC, todas as escolas existentes no Estado, já realizam o preenchimento do PDE pela plataforma, o que significa que a SEDUC e o MEC possuem acesso a todos os dados escolares. O objetivo desse sistema é estabelecer o conhecimento do perfil de cada escola do país. De acordo com informações constantes no endereço eletrônico do MEC/PDE (2012):

O PDE-interativo é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo Ministério da Educação, em parceria com as Secretarias de Educação. Foi concebido a partir da metodologia de planejamento estratégico utilizada pelo PDE e sua formulação teve como principal objetivo universalizar a metodologia, tornando-a acessível a todas as escolas e secretarias interessadas.

Objetivando melhorar a qualidade da escola pública da rede estadual, o Estado de Rondônia criou o PDE - Estado, que passou a financiar as escolas não contempladas com o PDE - Escola, com recursos oriundos de três programas: o Programa de Melhoria Escolar - PME; o Programa de Apoio Financeiro às Escolas - PROAFI e o Programa de Financiamento de Projetos Escolares - PROFIPES. O PDE - Estado utiliza a mesma plataforma do PDDE Interativo do MEC.

Conforme o Manual do PDE - Escola 2005, utilizado pelas escolas do Estado para a elaboração do seu Plano de Desenvolvimento, o PME é caracterizado por uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a definir suas prioridades estratégicas, a converter as prioridades em metas educacionais e outras concretas, a decidir o que fazer para alcançar as metas de aprendizagem e outras estabelecidas, a medir se os resultados foram atingidos e avaliar o próprio desempenho.

O PME financiava ações das escolas voltadas ao pedagógico com vistas à melhoria do processo de ensino e aprendizagem, dentre outras, a formação continuada dos professores; palestras; aquisição de materiais de capital e custeio.

Já o PROAFI disponibiliza recursos financeiros às escolas da rede estadual objetivando a manutenção destas, com despesas de capital e custeio, consistindo em ações de pequenos reparos, aquisição de materiais diversos. O montante dos recursos é disponibilizado às escolas em quatro parcelas anuais com base na estatística do ano imediatamente anterior. Este recurso é utilizado na manutenção das escolas.

Por outro lado, o PROFIPES era um programa que tinha por objetivo propiciar às unidades de ensino o fortalecimento de sua autonomia pedagógica através do suporte financeiro a projetos escolares, visando a eficácia do processo de ensino e de aprendizagem.

Contudo, a partir do ano de 2015, o Estado de Rondônia alterou o seu Programa de Desenvolvimento da Escola, extinguindo o PME e o PROFIPES, que foram substituídos pelo Programa Excelência. Conforme lei nº 3.432/2014, esse novo programa irá disponibilizar recursos às escolas visando atender despesas com capital e custeio e será no montante de até oito mil reais em uma única parcela.

O Programa Excelência objetiva atender projetos elaborados pelas escolas, construídos de forma interdisciplinar, visando melhorar o desempenho dos alunos. Segundo consta do anexo I da Portaria nº 1.015/2015/SEDUC, cabe à equipe gestora da escola juntamente com professores e membros do conselho escolar decidir sobre a adesão ou não da escola ao projeto.

Observa-se que, não obstante a importância da participação dos pais nas decisões da escola e o fato da lei nº 3.018/2013 considerar o grêmio estudantil como mecanismo de gestão democrática, estes segmentos não participam da decisão que adere ou não ao programa. Neste caso, fica evidente que os próprios atos oficiais contradizem a lei de gestão democrática.

Conclui-se que o PDE em Rondônia foi implantado com o objetivo proclamado de proporcionar melhoria ao ensino das escolas públicas da rede estadual. Contudo, não fugiu à lógica metodológica imposta pelo programa, que buscou implementar a melhoria do ensino a

partir do enfoque gerencial. Na prática, o programa não fez muita diferença quanto ao cumprimento dos seus objetivos, limitando-se a financiar projetos cuja concepção gerencial não afetou positivamente o pedagógico.

No que se refere ao PDE - Estado, este seguiu a mesma lógica gerencial do PDE. Esse programa estadual objetiva, na mesma concepção do PDE federal, melhorar a educação a partir da gestão escolar, com ênfase na administração de recursos financeiros, sem levar em conta outras demandas, sobretudo, em relação ao pedagógico e à formação do professor, dentre outras.

3 PRESSUPOSTOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR

Pode-se dizer [...] que a consciência da práxis vem a ser a autoconsciência prática. (VÁSQUEZ, 1997, p. 284).

Fala-se em democratização da gestão escolar como sendo a solução milagrosa para os graves e estruturais problemas da educação brasileira. Nesse sentido, as políticas educacionais colocadas em prática pelos órgãos centrais de decisão da educação nacional, acreditam que a solução para a má qualidade do ensino virá por meio da adoção de práticas administrativas com base na concepção gerencialista, onde se espera que o gestor e a escola respondam perante a sociedade os serviços que a escola presta.

Contudo, gestão democrática é mais que administrar poucos recursos financeiros e prédio inadequados, dentre outros problemas enfrentado pelas escolas públicas. Não bastam eleições diretas para diretores, conselho escolar, construção do projeto político pedagógico e grêmio estudantil. A democratização escolar demanda políticas sérias de descentralização das deliberações, fortalecimento da autonomia da escola e participação consciente da comunidade escolar. Sem isso, falar em democracia na gestão escolar é “jogar palavras ao vento”, ou seja, são expressões vazias que, só servem para esconder o jogo ideológico impregnado nessas políticas.

A democratização da escola indica a necessidade de que o processo educativo seja um espaço para o exercício democrático. Essa nova forma de conceber a gestão da escola, chama-se gestão democrática. A autonomia, a descentralização, a participação plural são condições para a gestão democrática. Assim, concebe-se a gestão democrática como uma ação coletiva, onde os diversos segmentos da escola contribuem na delimitação e na implementação das ações educacionais, a partir da descentralização que reforça a autonomia escolar.

3.1 Descentralização e o discurso formal

A administração escolar atravessa hoje, em muitos países, uma fase de profunda transformação. Essa transformação traduz-se em diferentes medidas, que têm por objetivo alargar e redefinir o conceito de escola, reconhecer e reforçar a sua autonomia, promover a associação entre escolas e a sua integração com a comunidade, adotar modalidades de gestão escolar específicas e adaptadas à diversidade das situações existentes.

O processo de autonomia das escolas desenvolve-se num contexto mais amplo de medidas de política educativa que, em vários países, procuram resolver a crise de governabilidade do sistema de ensino. Nesse sentido, Barroso (2008, p. 12-13), diz que:

Esta crise enquadra-se naquilo que alguns designam como a teoria de “governo sobrecarregado” e, entre os fatores que a determinam, pode-se destacar: crescimento exponencial do sistema; a complexidade das situações geradas pela heterogeneidade dos alunos, em termos de individualidade, social e cultural; a quebra de confiança na transição entre educação e emprego; as restrições orçamentárias decorrentes da crise econômica; os desfuncionamentos burocráticos do aparelho administrativo do Estado.

Como tentativa de reagir a essa crise, vários países, a partir da década de 1980, têm buscado uma alteração significativa do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação. Essa alteração caminha no sentido de transferir poderes do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade escolar e local como parceiros essenciais na tomada de decisão.

Ao analisar estudos de Wutmacher, sobre o processo de descentralização da gestão da escola, Barroso (2008, p. 13), afirma que hoje há uma alteração dos processos de administração do sistema educativo que:

Em termos gerais, parece que os sistemas de ensino estão a alterar o seu modo de regulação, passando de um controlo baseado na conformidade com as regras e directivas impostas pela hierarquia, para um controlo baseado na conformidade com os objetivos e as finalidades de ação. Neste novo modelo de regulação, o poder político-administrativo define as finalidades e os objetivos a atingir, mas transmite o mínimo possível de directivas, afectando um orçamento global ao estabelecimento de ensino. No interior deste quadro, os profissionais usufruem de uma grande liberdade para encontrar as modalidades, as vias e os meios para realizar os objetivos. Os estabelecimentos prestam contas dos seus resultados através de uma avaliação a posteriori, que mede a distância entre os resultados e os objetivos (e não a conformidade com as directivas), cuja interpretação integra parâmetros de contextos.

Assim, o processo de descentralização das políticas educativas não pode ser reduzido unicamente à dimensão jurídico-administrativa a que o debate relativo à transferência de poderes entre o Estado e o local tem sido confinado, nem muito menos a uma simples modernização da administração pública. A descentralização é um fenómeno essencialmente político e implica um conjunto de opções que têm passado por pano de fundo um conflito de legitimidades entre o Estado e a Sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o central e o local. Esta dimensão da

descentralização faz com que se assista ao confronto entre lógicas e objetivos distintos. Nesse sentido, Barroso (2008, p. 14-15), afirma que:

Nuns casos, é vista como um instrumento para a introdução de uma lógica de mercado no funcionamento e regulação do sistema educativo, e, portanto, para uma outra forma de privatização da escola pública. Em outros casos, a descentralização é vista como a expressão da tendência das sociedades pós-industriais de transferirem para a periferia a gestão das contradições que o centro não pode resolver. Ou, ainda, como forma de manipulação pelo Estado Central que financia localmente as políticas que ele determina sozinho. A descentralização, noutros casos, o processo de transferência de competências para as autarquias constitui um processo de autolimitação, totalmente decidido e controlado pelo Estado, com a finalidade de perpetuar o seu poder. Forçado pela complexidade dos problemas e a carência de recursos, o Estado devolve as táticas, mas, conserva as estratégias, ao mesmo tempo que substitui um controle direto, centrado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controle remoto, baseado nos resultados.

A descentralização não deve ser vista como uma medida técnico-administrativa, unicamente, destinada a aliviar e modernizar o Estado e por ele controlada, mas antes um processo de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais. Esta apropriação baseia-se no princípio da mobilização enquanto forma de reunião de um núcleo de sujeitos com o fim de empreenderem ação coletiva.

Nessa perspectiva, podem-se definir as finalidades da descentralização como sendo: contextualizar as políticas e as ações educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das formas e das situações; conciliar interesses públicos (na busca do bem comum para o serviço educativo) e interesses privados (para a satisfação de interesses dos estudantes e suas famílias); fazer com que na definição e execução das políticas educativas, a ação dos sujeitos deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação; passar de uma relação de autoridade baseada no controle vertical, monopolista do Estado, para uma relação negociada e contratual, baseada na desmultiplicação e horizontalização dos controles centrais regionais e locais.

Assiste-se à constituição de um Estado mínimo e forte, em decorrência das posições assumidas pelo neoliberalismo, capaz de controlar o processo de desconcentração do poder, e não de sua efetiva descentralização, tendo em vista que não há indícios seguros de que a cultura política sacralizada, sobretudo na América Latina, e, especialmente, no Brasil, mude sua orientação, para um efetivo compartilhamento de poder.

A pauta defendida por setores progressistas e de esquerda, sobretudo a partir dos anos de 1980, postulando a necessidade de redistribuição do poder, maior atenção aos segmentos excluídos das políticas sociais, descentralização e autonomia de decisão às

instancias locais, emergiu com a legitimidade política necessária para ser efetivada nos anos de 1990, mas paradoxalmente, vinculada a uma dinâmica de gestão do Estado. O tema da descentralização e da participação democrática dos processos decisórios do Estado e a conquista de equidade nos resultados dos programas de governo implementados, tornou-se definitivamente o propósito de praticamente todas as gestões estaduais de oposição eleitas após os anos de 1982.

Segundo aponta Martins (2002), a tendência descentralizadora verificada a partir dos anos 1980, na América Latina, via na descentralização a justificativa de que os baixos índices de aprendizagem expressavam a ineficiência e ineficácia dos sistemas de ensino. Por isso, as políticas de municipalização dos sistemas de ensino. No entanto, algumas avaliações realizadas sobre experiências descentralizadoras da América Latina e Caribe apontam que as administrações dos sistemas de ensino continuaram centralizadas e as escolas, sem apoio logístico e técnico. Portanto, a falta de eficiência e eficácia política, administrativa e financeira em políticas de descentralização, concluem por si mesmos, que esses processos não têm aumentado a participação da comunidade escolar ou local na vida da escola, assim como não têm promovido a democratização pedagógica em virtude da prescrição normativa decididas em nível central.

Nota-se que o discurso oficial que fundamenta as reformas em curso argumenta que se poderia lograr uma melhoria na qualidade do ensino se medidas de descentralização de gestão e de financiamento incorporassem seus principais sujeitos, os administradores de escolas e professores. Nesse sentido, o erro da descentralização concentra-se no fato de que o processo foi apresentado, retoricamente, como uma solução para todos os problemas qualitativos do ensino para os quais, por si só, é inadequado.

A formulação de políticas para a área definindo desconcentração e descentralização como etapas sequenciais reflete um processo de implementação programada, mas veicula a ideia de que a diferença entre os dois conceitos reside na diferença do grau num mesmo *continuum*. O conceito de descentralização tem um significado finalista e um instrumental. Casassus (1980, p. 16), afirma que:

O significado finalista é claro, posto que expressa a formação de um consenso utópico indicando a presença de uma representação cultural heterogênea, segundo a qual a noção de democracia passaria a estar vinculada a noção de descentralização, trazendo implícita a ideia de autonomia dos atores sociais. No significado instrumental, a noção de descentralização torna-se complexa tendo em vista que os valores que a informam não são positivos ou negativos em si mesmos, mas as políticas de descentralização dependem das formações históricas, políticas, sociais e culturais dos países que as elaboram.

Nesse sentido, a precisão dos conceitos de descentralização e desconcentração pode ser resumida na premissa que afirma ser o primeiro um processo que visa assegurar a eficiência do poder local, e o segundo, um processo que visa assegurar a eficiência do poder central, configurando-se como um movimento de cima para baixo. Os processos de descentralização latino-americanos têm configurado mais de acordo com esta última premissa, ou seja, desconcentração, considerando-se uma série de características históricas, políticas, sociais e culturais da região. A tradição centralista da política latino-americana não seria automaticamente substituída por uma tradição descentralizada sem que se alterasse o patrimonialismo presente na história política e a formação desses países.

Os argumentos sejam eles de programas oficiais, ou de estudos acadêmicos, apontam que os processos de descentralização são necessários e devem buscar, no nível político, a democratização e a participação dos usuários nas decisões quanto aos fins da educação; no pedagógico, participação na elaboração de programas educacionais; no econômico, a otimização de recursos e, no nível administrativo, a agilidade no fluxo burocrático.

A complexa implementação de políticas descentralizadoras estão vinculada à ideia de respeito à diversidade e de heterogeneidade social e econômica, como contraponto à ideia central e da presença maciça do Estado Nacional. Entretanto, a tensão inerente ao novo padrão interativo que deveria inaugurar relações mais democráticas entre diferentes esferas de governo, bem como entre a sociedade política e civil, não sofreria um processo de distensão apenas por força de medidas descentralizadoras.

Por descentralização entende-se a redistribuição de competências, recursos e encargos originários do poder central. Ou seja, no caso das escolas, isso é traduzido por poder de decidir sobre assuntos de seu interesse, obviamente, dentro dos limites impostos pelo conjunto normativo de hierarquia do sistema de ensino a qual pertença. É o empoderamento da escola para decidir de forma autônoma.

Por outro lado, a autonomia consiste na ampliação do espaço de decisão da escola, voltada para o seu fortalecimento e melhoria da qualidade de ensino e implica recursos financeiros suficientes para atender suas demandas. Ou seja, poder para decidir sobre os investimentos e outros assuntos, com assunção de compromissos e responsabilidades. Significa conferir poder e condições concretas para que as escolas alcance objetivos educacionais.

É consenso nas diretrizes internacionais e reformas educacionais mais recentes a ênfase na descentralização como eixo da democratização da gestão dos sistemas de ensino e da escola. Há grande insistência na defesa da descentralização e outorga de autonomia às

escolas, sobretudo, no que se refere à sua organização curricular e administrativa, mas, paradoxalmente, consolida-se o processo de avaliação externa dos sistemas de ensino, com base em exames padronizados, normatização curricular em âmbito nacional e recentralização do fluxo de financiamento. Assim, o processo de descentralização está mais próxima à operacionalização de medidas de desconcentração administrativa, utilizado, de forma equivocada, como sinônimo de autonomia das escolas.

A preocupação com a gestão democrática se alia à ênfase na busca da qualidade, da eficácia e eficiência dos gastos públicos na área social. O norte se desloca da importância na participação da comunidade para a conquista de uma gestão democrática, para outra concepção de gestão das políticas públicas, ou seja, a que aponta a necessidade de reorganização das próprias instituições ou órgãos gestores para que se adaptem aos desafios postos pelas relações de mercado, tais como a conquista da qualidade, da eficácia e da eficiência. Essa crítica é feita por Kuenzer (1990, p. 73), nos seguintes termos:

As críticas formuladas ao longo dos anos 1980 acerca do planejamento de Estado, sua gestão e a implementação de suas políticas sublinhavam seu caráter localizado em uma tradição secular centralizadora, tecnicista e antidemocrática. Na tentativa de superar essa tradição, porém, as políticas propostas para a área educacional conseguiram uma interessante mescla do populismo com autoritarismo, através de um processo que, no pretender ser democrático contrapondo-se à centralização, terminou por caracterizar-se pela ausência de direção e pela fragmentação, a partir do momento em que o MEC passou a privilegiar a estratégia de repasse aos municípios com objetivos clientelistas, travestida de descentralização.

Nesse contexto, a gestão democrática da escola passou a ser um dos principais temas ainda durante o regime civil-militar, pois o próprio Ministério da Educação, ao elaborar o III Plano Setorial da Educação, Cultura e Desporto, para o período de 1980-1985, incluiu instâncias regionais de consulta e participação, abordando tema até então excluídos, como administração participativa e planejamento participativo. A lei nº 5.692/71, antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, já propunha a descentralização e a municipalização do ensino e descentralização em nível das próprias escolas, sem, contudo, utilizar a palavra autonomia. Mas, a despeito do discurso, o poder decisório sempre foi mantido em nível central, seja na esfera federal ou estadual.

A partir de 1995, foi colocado em prática uma política de descentralização no campo educacional, com a implementação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental - FUNDEF, pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse fundo foi redimensionado a partir de 2007, no governo de Lula, quando passou a ser chamado de Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB. Outros programas de reforço financeiro

das escolas, tais como, o chamado dinheiro direto na escola, da descentralização da merenda escolar, dentre outras ações, indicam essa pretensão descentralização. Mas, o processo de avaliação externa das escolas, também consagrou um modelo de controle sobre as ações descentralizadas formalmente.

As recentes ações de reorganização dos procedimentos administrativos e financeiros sacramenta a noção de que a transferência de recursos para a escola, ainda que insuficiente para atender suas reais demandas, constitui um processo de desconcentração, e não de descentralização, posto que a autonomia da escola opera dentro dos limites das condições materiais oferecidas à escola. A desconcentração não provoca o compartilhamento do poder. A descentralização fica, na maioria das vezes, apenas no discurso oficial.

Nessa lógica, a descentralização da gestão escolar se adequa às proposições políticas seguidas pelo PDE, ou seja, a gestão escolar configura-se na perspectiva da concepção de gestão gerencial, com ênfase na solução dos problemas educacionais restrito ao campo gerencial. Nesse sentido, Neto (2009, p. 198):

Constrói-se o argumento de que o modelo gerencial, por suas características (flexibilidade, descentralização e participação dos atores no processo educacional), estrutura-se como um novo paradigma para a gestão pública, apresentando-se, desse modo, como uma forma de responder aos desafios de melhoria da eficácia e da eficiência dos sistemas educativos [...]. Essa é a matriz inspiradora do atual modelo de gestão do sistema educacional que busca implementar no Brasil, [...] podendo citar como exemplo dessa iniciativa o Plano de Desenvolvimento da Escola.

Como crítica a esse modelo gerencial de descentralização da gestão da escola Neto (2009), ainda considera que as ideias do modelo gerencial estão claramente incorporadas às iniciativas das Secretarias de Educação e da escola na busca pela modernização da gestão desses espaços administrativos. Destarte, isso não significa dizer que tais mecanismos estejam sendo implementados de forma plena no sistema de ensino e que tenham contribuído de forma significativa para a melhoria da qualidade da educação ofertada ao cidadão.

Conforme pontua Neto (2009), como estratégia neoliberal, esse novo modelo de gestão opera uma ressignificação de vários conceitos, abstraindo deles o seu sentido sociopolítico. Autonomia é concebida como consentimento para construir, no setor público, uma cultura de empresa. A descentralização metamorfoseia-se na medida em que deixa de ser mecanismo fundante da gestão democrática para se reconfigurar em um crescente processo de desconcentração de funções e de responsabilidades, e não do poder de decisão. A participação transforma-se em técnica de gestão que funciona, essencialmente, como fator de coesão e consenso. Com isso, a organização e a administração escolares tornam-se despolitizadas e se

apresentam como instrumentos técnico-rationais (auto) justificados e legitimados na base dos imperativos de modernidade da reforma educativa.

Nessa linha de atuação, a LDB incorporou algumas tendências internacionais em relação às concepções norteadoras para as reformas na área educacional, tais como a flexibilidade curricular, flexibilidade de organização administrativa e financeira, consolidação de processos de descentralização e autonomia às escolas, avaliação contínua e somativa, aceleração de estudos, aproveitamento de estudos, dentre outros. Nessa perspectiva, o conceito de autonomia sofreu uma metamorfose encontrando-se reduzido à ampliação de espaços de discussão interna à escola, limitada à liberdade de implementar atividades diferenciadas em sala de aula, os chamados projetos especiais.

O desempenho das escolas, contudo, está submetida à avaliação externa. Entretanto, os modelos de avaliação externa implementados em âmbito internacional parece não captar a complexidade da dinâmica que ocorre no interior da escola e suas características qualitativas, ou seja, sua cultura, seus valores, a interação e os conflitos entre os sujeitos que compõem a comunidade escolar e entre estes e a comunidade local. Ou seja, o modelo de descentralização das políticas educacionais de gestão escolar, além de descentralizar apenas a execução, mantém rígido controle sobre o resultado do processo educacional escolar, à medida que essas avaliações em larga escola são consideradas mecanismos de controle.

A questão da descentralização se coloca como uma ação associada ao compromisso com a qualidade e a equidade, bem como uma possível estratégia mediadora para o alcance dos objetivos educacionais. A descentralização constitui um movimento de recuperação do poder de decisão, ato público voltado para um fazer pedagógico, consciente e compromissado.

É certo que a descentralização e a desconcentração conferidas às escolas, constitui-se em importante aspecto, posto que as escolas ganham poder para decidir sobre a locação de recursos financeiros. As escolas são organizações educativas que têm tarefas sociais e éticas peculiares, com um caráter democrático. Para atingir seus objetivos, precisam dispor de meios operacionais, como: criar e desenvolver uma estrutura organizacional (setores, cargos, atribuições, normas); uma tecnologia; uma cultura organizacional; processos de gestão e tomada de decisões; análise dos resultados que contribuem para o processo formativo e para o aperfeiçoamento da gestão.

Para as escolas alcançarem seus objetivos, elas dependem das condições externas, ou fatores econômicos, sociais e políticos, das expectativas e interesses sociais dos grupos e classes sociais, das várias culturas que atravessam a escola, dos condicionantes impostos por valores morais e ideológicos das políticas e diretrizes oficiais para o sistema escolar, das

condições materiais de vida e de trabalho dos professores, funcionários, alunos e pais. Nesse sentido, Libâneo (2008), diz que uma das estratégias de modernização e de busca de eficácia do sistema educativo, diz respeito à descentralização do ensino, atribuindo às escolas maior poder de decisão e maior autonomia.

Lück (2012, p. 42), diz que há três ordens de entendimento na proposição de descentralização.

Uma de natureza operacional, que aponta para uma solução para os problemas dos sistemas de ensino, que falham por não poderem diretamente gerir condições operacionais do ensino. Outra de caráter social, que reconhece a importância da dinâmica social da escola, com uma cultura própria, demandando decisões locais e imediatas. Outra de caráter político, que entende que o processo educacional como formativo, demandando para a formação democrática a criação de ambiente democrático.

Ocorrem problemas crônicos na educação brasileira, apesar dos esforços para minimizá-los e até equacioná-los em algumas situações, uma vez que são mantidas as tendências de decisão centralizadas. Nesse sentido, Lück (2012), aponta que tais problemas decorrem da superposição, do burocratismo, do corporativismo e do clientelismo; do inadequado gerenciamento na aplicação dos recursos, privilegiando instâncias intermediárias e não a escola; distanciamento entre os que formulam políticas e os que executam e a clientela; a diminuição de recursos no ensino em geral; cursos de formação sem controle de qualidade; falta de política salarial que garanta condições dignas de exercício profissional, com capacidade de tornar a profissão atraente.

Dessa forma, descentraliza, centralizando, isto é, dando algo com uma mão, ao mesmo tempo em que tirando outra coisa com a outra mão. Por certas características de descontinuidade e inconsistências, Lück (2012), afirma que parece estar ocorrendo no Brasil, um movimento que nem corresponderia à descentralização propriamente dita, que pressuporia o empoderamento local, nem à desconcentração. Exemplo disso pode ser apontado o Programa para o Fortalecimento de Conselhos Escolares, lançado pelo MEC, em 2004, como uma estratégia de promover a gestão colegiada nas escolas.

Porém, em vez de promover o fortalecimento de uma política de promoção de gestão democrática na escola, pela organização de mecanismos de gestão colegiada, desconsiderou as experiências locais, como associações de pais e mestres, conselho deliberativo escolar, dentre outros. De certa forma centraliza o que já estava descentralizado e de forma autônoma, ainda que de maneiras diversas, porém com unidade conceitual e metodológica.

A desconcentração se constitui em uma dessas manifestações, no conjunto do movimento pela descentralização. A descentralização se processa simultaneamente com um processo de desconcentração, ou seja, enquanto se descentralizam certos aspectos, centralizam-se outros. A desconcentração, apesar de constituir um avanço, no sentido político e operacional da gestão, apresenta-se limitações, dentre outras, pode-se citar o fato de que não provoca o compartilhamento de poder nem assunção local de responsabilidades. Noutras palavras, muitas vezes o que se vê é uma descentralização desconcentrada, ou seja, descentralizam-se o poder de decisão, centralizando.

A democratização da escola, portanto, corresponde, na realização do trabalho escolar orientado pela realização e desenvolvimento da competência de todos. Assim, dá-se conta de três aspectos apontados por Lück (2012), nas análises de democratização da escola, que são: democratização como ampliação de acesso e sucesso do estudante na escola; democratização dos processos pedagógicos; democratização dos processos de gestão.

Descentralização, democratização da escola, construção da autonomia, participação são facetas múltiplas da gestão democrática, diretamente associadas entre si e que se relacionam com as estruturas e expressões de poder na escola. Nesse sentido, democratizar é a conquista de poder por quem não o tem.

A proposição da democratização da escola pública aponta para o estabelecimento de um sistema de relacionamento e de tomada de decisão em que todos tenham a possibilidade de participar e contribuir a partir de seu potencial que, por essa participação, se expande, criando um empoderamento pessoal de todos em conjunto com a escola. A gestão escolar democrática não ocorre naturalmente como resultado de um processo legal e de institucionalização formal. A gestão escolar democrática foi e será sempre uma luta para a sua plena efetivação, ao menos nos limites permitido pelo contexto político de uma determinada época.

A conceituação e concepção de gestão democrática na escola pública, do ponto de vista emancipador, diz respeito à descentralização. Autonomia exige descentralização do poder de decisão e descentralização efetiva de todos os recursos que podem ser administrados pela escola, acompanhados de fiscalização por meio de mecanismos institucionais. Desta forma, não podemos falar em gestão escolar democrática sem que ocorra, paralelamente, descentralização, autonomia e participação. Estes três elementos são pressupostos para que ocorra a democratização da gestão escolar, sem o que podemos falar de qualquer outro evento, menos gestão escolar democrática.

Nesse contexto a descentralização em educação se justifica pelas características diferentes das escolas em relação a outras instituições, o que reclama a liberação de recursos financeiros no tempo em que são demandados; porque a escola é uma organização social altamente dinâmica, logo não podendo ser previsto de modo adequado, atendido e acompanhado de forma central; porque os ideais democráticos que devem orientar a educação demandam ambiente democrático e participativo e; porque a aproximação entre a tomada de decisão e a correspondente execução garante maior efetividade das decisões.

Desta forma, a descentralização parece ser elemento de luta a ser empreendida pelos sujeitos presente na comunidade escolar, objetivando a sua implementação, apesar de existir, formalmente, enquanto política educacional. Além disso, não podemos perder de vista que a descentralização depende da vontade política para coloca-la efetivamente a serviço da melhoria do ensino, o que demanda pressão social para que essa descentralização proclamada seja efetivada.

3.2 Autonomia consentida e autonomia como conquista

O conceito de autonomia é construído historicamente pelas diferentes características culturais, econômicas e políticas que configuram as sociedades ao longo de sua caminhada. Está etimologicamente ligada à ideia de autogoverno, de governar-se a si mesmo, isto é, à faculdade que os indivíduos ou as organizações têm de se regerem por regras próprias. A autonomia pressupõe liberdade e capacidade de decidir, não se confunde com independência. Dessa forma, a autonomia é um conceito relacional, somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa, pelo que sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações.

O termo autonomia, em alguns casos aparece vinculado à ideia de participação social e em outros, à ideia de ampla participação política no que se refere a questões de descentralização e desconcentração de poder. A discussão sobre o desenvolvimento e o exercício da autonomia no âmbito político implica um debate sobre a própria construção da noção de democracia. Para Castoriadis, (1991), a autonomia é um empreendimento da humanidade e um programa de reflexão filosófica sobre o indivíduo, isto é, o pressuposto e ao mesmo tempo o resultado da ética.

Essa noção considera ainda que na história mais recente da humanidade constitui-se uma tensão entre os movimentos autônomos e o conjunto de instituições sociais cuja função tem sido a de garantir a reprodução das relações sociais de produção, a partir do advento da

sociedade capitalista. Nesse sentido, as possibilidades e limites para o exercício da autonomia são dados historicamente. Nesse sentido, pode-se afirmar que o exercício da autonomia só pode ser definido como relação social, pois não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e sua realização só pode conceber-se como empreitada coletiva.

No âmbito social e político o tema da autonomia emergiu ao longo da última metade do século XIX, particularmente na Comuna de Paris em 1871, e primeiras décadas do século XX, como bandeira de luta dos movimentos operários, dentre eles destaca a formação dos comitês de fábrica na revolução Russa de 1917; as experiências de coletivização de empresas agrícolas e industriais na revolução espanhola nos anos de 1936-1939; a experiência implementada pela Iugoslávia a partir dos anos de 1951; o movimento autônomo de trabalhadores na Polônia dos anos de 1970; as experiências de coletivização da economia na Argélia em 1960; os conselhos de fábricas na Itália em 1980.

A consolidação social e histórica da autonomia não pode ser confundida com a ideia de liberdade abstrata registrada nos princípios liberais que permeiam até mesmo o marxismo, pois essa consolidação ocorreu no bojo do processo de constituição subjetiva do sujeito e constitui um fenômeno intrínseco às relações sociais. Nessa perspectiva, em uma sociedade de alienação, a autonomia, como prática social, sempre será permeada pelas condições materiais de existência e por outros indivíduos. Para Castoriadis (1991), a ideia da autonomia e da responsabilidade de cada um por sua própria vida pode facilmente tornar-se mistificação se a separarmos do contexto social e se a estabelecermos como resposta que se basta a si mesma.

Como relação e prática social, a autonomia será sempre o produto de uma conjuntura histórica e política em processo de construção permanente, e nunca a resposta definitiva para contradições e conflitos sociais, insondáveis e imprevisíveis. No contexto dos movimentos autônomos, a autonomia constitui o paradigma que orienta os movimentos de trabalhadores para a prática de ação direta contra o capital, propondo a superação de antagonismos fundantes das relações sociais de produção, a divisão entre o trabalho intelectual e manual, a cisão entre quem decide e quem executa, a separação entre dirigente e dirigidos, ou seja, indica uma nova distribuição de poder.

Nessa perspectiva, a autonomia permanece uma eterna possibilidade, aguardando sempre o momento de conquistar concretude. A mesma tensão social que alimenta seu processo de construção, paradoxalmente, o destrói ao ressignificá-lo. As condições objetivas sociais e econômicas oferecem as possibilidades, mas, concomitantemente, os limites ao seu desenvolvimento e exercício, constituindo um paradoxo.

A partir dos anos 1980, com a reorganização das bases sobre as quais se assentavam as democracias ocidentais, a reestruturação produtiva e nos mercados financeiros, uma nova ordem de pensar o mundo está consagrada e marca uma etapa histórica cheia de paradoxos. A reivindicação pelo alargamento dos valores democráticos e pela revisão dos seus elementos fundantes, dentre eles a participação social e a representação política, extrapola os círculos de esquerda e aparecem ressignificados em diferentes discursos oficiais de agendas de organismos multilaterais e de governo.

O termo autonomia passou, assim, a conter uma pluralidade de significados, utilizado por tecnocratas, anarquistas, comunistas, proletários, humanistas e cientistas, de forma a designar descentralização, negação do Estado ou a criação de conselhos. Contudo, Gadotti (1990, p. 176), diz que:

Não podemos separar a ideia de autonomia de sua significação política e econômica, isto é, da capacidade de decidir, dirigir, controlar, de autogovernar-se, de ser plenamente cidadão. É nesse cenário de mudanças nos paradigmas políticos, econômicos e sociais, que se torna possível discutir a ressignificação do conceito de autonomia no âmbito da educação.

Originalmente, autonomia vem do grego e significa autogoverno, governar-se a si próprio. Nesse sentido uma escola autônoma é aquela que governa a si própria. No âmbito da educação, o debate em torno do tema autonomia remonta ao processo dialógico de ensinar, contido na filosofia grega, que preconizava a capacidade do estudante de buscar resposta às suas próprias perguntas, exercitando, portanto, sua formação autônoma. Ao longo do tempo, a ideia de uma educação antiautoritária vai construindo a noção de autonomia dos alunos e da escola. Nessa lógica, o tema é abordado no bojo da produção das teorias que fundamentam as pedagogias libertárias, as pedagogias ativas e a pedagogia que defende a individualização ou personificação do ensino.

Portanto, na educação, estava posta a necessidade de a escola conquistar sua própria autonomia frente aos mecanismos burocráticos e centralizadores. As discussões em torno de sua relativa autonomia apontavam os seus limites, qual seja, a luta de classes não se decidiria no espaço intraescolar, mas considerava-se a legitimidade desse espaço para a realização de debates que aprofundassem as questões sociais e políticas, integrando-o dessa forma ao espaço social mais amplo.

Em regra, no debate da área predomina a ideia urgente de tirar o excessivo controle da escola das mãos do Estado para que a educação formal possa exercer seu papel na construção de uma sociedade realmente democrática. Para isso, as escolas deveriam construir

um projeto político pedagógico autônomo e articulado ao conjunto das lutas políticas com vistas a romper com o tecnicismo, o racionalismo, a divisão técnica do trabalho, a fragmentação do conhecimento, a separação entre quem planeja e quem executa, dentre outros fatores.

Mais recentemente, consolidou-se uma tendência internacional, expressa em diretrizes de organismos multilaterais e programas de governos nacionais, que consagra formas mais livres de organização revalorizando o poder local, a ideia de descentralização e a defesa da autonomia como possibilidade de afirmação de singularidades. Essa perspectiva, entretanto, vem construindo um conceito de autonomia esvaziada do seu significado original. Esse conceito de autonomia ressignificado pelas políticas educacionais vigentes, sobretudo, a partir dos anos 1980, passou a ser utilizado como sinônimo de descentralização e desconcentração e como etapa subsequente de processos descentralizadores, a partir dos quais a escola estaria livre para elaborar seu próprio “plano de voo”. Nessa perspectiva, afirma Martins (2002, p. 48):

O termo autogestão, significativamente, desapareceu nesse horizonte colocado pelas diretrizes oficiais em vigor. Também desapareceu o eixo central conferido, histórica e filosoficamente, ao conceito de autonomia, a defesa de conselhos de gestores nas instituições de ensino com mandato revogável e a instauração da auto-avaliação institucional. No debate da área educacional, o conceito de autonomia vem sofrendo um processo de sacralização e, encontra-se reduzido à redefinição de procedimentos administrativos e financeiros da rede de escolas, com significativa ampliação de encargos e responsabilidades para elas. Os fins sociais da educação estão determinados. Trata-se agora de indagar a quais interesses serve o processo recente de (re)significação da autonomia escolar.

A realidade tem indicado que, as reformas mais recentes dos sistemas de ensino, dentre eles o do Brasil, vêm sendo informados por concepções e propostas de descentralização, autonomia das organizações de ensino e flexibilidade de currículo. Esses conceitos encontram correspondência em conceitos que vêm informando as mudanças de paradigma no mundo do trabalho, dentre elas a descentralização das grandes corporações industriais, a autonomia relativa de cada empresa em função do processo de desterritorialização das unidades de produção e montagem, a flexibilização de organização produtiva para ajustar-se à variedade de mercados e consumidores.

A ausência de participação de trabalhadores nos processos de tomada de decisão dentro das empresas, no que se refere à produção e aos procedimentos administrativos e normativos, configurou o objetivo das políticas de controle científico do trabalho de acordo com as ideias do taylorismo. Nesse sentido, há uma correspondência entre a concepção

científica de controle do trabalho e as políticas educacionais implementadas a partir do século XX. Nesse sentido, a consolidação de conceitos tayloristas na escola fez com que ela se distanciasse de sua verdadeira função de formar indivíduos para analisar, compreender e realizar intervenções em sua comunidade, preparando-os para o exercício de uma democracia exercida com responsabilidade.

Porém, em substituição ao conceito taylorista/fordista de produção surgiu o conceito toyotista. Neste novo modelo de produção, o trabalhador passou a ser o responsável pelo manejo de várias máquinas, e não mais por apenas uma tarefa, superando o modelo fordista. Isto possibilitou, segundo a visão desse modelo, uma ampliação no exercício de autonomia individual, tendo em vista que as diversas funções provocam a necessidade de diferentes iniciativas para sua realização, em um curto espaço de tempo.

A partir desse contexto, o conceito de autonomia está relacionado às tendências mundiais de internacionalização financeira e mudança de paradigma que tem repercussões significativas nas concepções de gestão educacional e nas ações delas decorrentes. Descentralização do poder, democratização da gestão escolar, busca da qualidade, flexibilização de experiências, parcerias, mobilização social pela educação são alguns dos conceitos relacionados a essa mudança. Portanto, autonomia da escola faz parte de um conjunto de demandas e orientações, sem as quais a mesma não se realiza.

Assim, em consonância com a orientação de organismos multilaterais quanto aos processos de descentralização de países de economia periférica, é analisada a necessidade de se conceder autonomia às escolas e aos sistemas de ensino no contexto das políticas educacionais a partir dos anos 1980. Contudo, a ausência de autonomia da escola e a dificuldade em fazer chegar às escolas os recursos financeiros e de infraestrutura consumidos pela máquina burocrática, configuraram estratégias de descentralização que produziram efeitos contrários aos previstos, haja vista a existência de reconcentração de poder, localismo e regionalismo estreito, aumento das desigualdades sociais. Nesse sentido, afirma Martins (2002, p. 94):

O discurso que fundamenta a necessidade de reformas educacionais contemporâneas faz apelo à excelência, à eficácia e eficiência, à competitividade e a outros aspectos do campo da racionalidade econômica, indicando a existência de uma crise nos sistemas educativos cujos sistemas têm sido identificados com baixos rendimentos escolares, medidos por testes padronizados de exames nacionais ou por maus resultados obtidos na participação em testes internacionais. A eficiência desses sistemas serão conquistados via ampliação do processo de estruturação de avaliação dos resultados obtidos pelas escolas e pela implementação de descentralização administrativa e financeira, compreendendo essa dinâmica como a possível delegação de autonomia à rede de escolas.

As experiências de descentralização e concessão de autonomia à rede de ensino em alguns países têm indicado que às escolas é permitido utilizar seus próprios recursos, ideias, projetos e valores num contexto configurado pela ausência material do próprio Estado. A palavra autonomia deixou de ser entendida como governar-se a si próprio, encontrando-se reduzida à ampliação de espaços de discussão interna à própria escola e limitada à liberdade de implementar projetos pedagógicos próprios e à escolha de diretores de escolas e gerir alguns recursos.

Essa limitação do conceito de autonomia está em consonância com a sociedade capitalista que só pode realizar os fins que se propõe usando meios que os contradizem, fazendo nascerem exigências que não pode satisfazer, estabelecendo critérios que incapaz de aplicar, normas que é obrigado a violar. Ela pede aos homens, como produto ou como cidadãos, que permaneçam passivos, que se limitem dentro da tarefa que ela lhes impõe. Quando constata que esta passividade é um câncer, solicita iniciativa e a participação, para logo descobrir que também não pode suportá-la, que elas colocam em questão a própria ordem existente.

Nesse contexto, a avaliação como controle figura como limitação à autonomia da escola. Não se nega que a avaliação em larga escala sobre resultados obtidos pelas escolas constitui um importante indicador para que os gestores do ensino possam corrigir as falhas e reorientar as decisões. Contudo, a realização de testes padronizados e o excessivo conjunto normativo de procedimentos administrativos e financeiros são mecanismos que podem limitar as possibilidades para a ampliação do exercício da autonomia da escola.

Outra questão a ser considerada no processo de construção da autonomia, é que a cultura de sacralização da organização escolar não é completamente vulnerável ou invulnerável à normatização estatal. Muitas vezes a escola realiza uma releitura sobre as normas oficiais, dando origem a um produto híbrido. Nesse aspecto, pode-se afirmar que não bastam apenas novos ou maiores investimentos físicos e financeiros, pois há um tempo de mudança na cultura institucional da escola e dos próprios órgãos gestores do sistema.

Para Martins (2002), entretanto, não há resultados evidentes de melhoria no desempenho do sistema em função da autonomia outorgada, tampouco uma relação entre a melhoria do rendimento do aluno e a autonomia da escola. Os efeitos da autonomia delegada e, conseqüentemente, da introdução de maior liberdade nos sistemas de ensino podem ser resumidos à ausência de impedimentos estatais para o desenvolvimento de projetos pedagógicos autônomos que transforma a escola num amplo campo de exercício de livre-arbítrio que tanto será mais bem-sucedido quanto maiores forem as condições de

infraestrutura e de recursos humanos capacitados que ela tiver. Caso contrário, pode aumentar a desigualdade entre escolas de um mesmo sistema de ensino quanto ao rendimento escolar dos alunos, uma vez que a autonomia está dada em um contexto de redistribuição regressiva, isto é, a redução dos gastos públicos em educação amplia a desigualdade na distribuição dos recursos.

Há, pois, um paradoxo. No processo de diminuição de recursos públicos para o setor social há uma desregulamentação nas normas jurídicas que promove a flexibilidade nas redes de ensino. A autonomia outorgada à escola para elaborar seu próprio PPP, contrasta com a impossibilidade de sua viabilização pela ausência de condições materiais e operacionais.

Barroso (2008), diz que a autonomia das escolas deve considerar outras dimensões complementares de um processo global de descentralização das políticas educacionais. Isso significa que o processo de transferência de competências às escolas, deve ser articulado com outras medidas, tais como: reorganização e redefinição funcional do aparelho do Estado, a nível central e regional; processo de transferência de competências para as escolas; corresponsabilização da sociedade local na prestação do serviço educacional público, através de parcerias de natureza socioeducativa.

Assim, a autonomia da escola não deve ser encarada como uma forma de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas, o reconhecimento de que os órgãos representativos das escolas podem gerir recursos melhor que a administração central ou regional. Nesse sentido, a autonomia não pode limitar-se à produção de um quadro legal que defina normas e regras formais para a partilha de poderes e distribuição de competências, mas assentar-se na criação de condições que permitam decisões coletivas. Assim, a autonomia da escola não pode ser considerada uma obrigação para as escolas, mas sim, como uma possibilidade que se pretende venha a concretizar-se. Não se pode impor a autonomia às escolas. Para Barroso (2008, p. 20):

A autonomia das escolas não constitui um fim em si mesmo, mas um meio de as escolas prestarem em melhores condições o serviço público da educação, levando-se em conta a subordinação da autonomia da escola aos interesses da formação dos estudantes; controle social da escola através da participação dos professores, pais, estudantes, funcionários e outros interessados; respeito pelo campo profissional dos professores no que diz respeito à técnica dos seus saberes e responsabilidades sobre os meios de produção escolar (organização pedagógica e métodos de ensino); gestão escolar centrada na utilização de técnicas adequadas de planeamento, organização, coordenação, controle dos resultados etc.

Autonomia também se aprende e não é um conceito neutro. Conforme Paro (2002), entende-se a autonomia e a gestão democrática como espaços articulados de construção diária

e, portanto, resultado de mobilização e do envolvimento de todos no partilhamento de poder e no compromisso com o aprendizado político desse processo que se efetiva no exercício de construção cotidiana das várias formas de participação. A construção da autonomia, portanto, é processual e se articula ao esforço mais amplo de democratização da escola e sua gestão. Assim, para Gadotti e Romão (2012), a autonomia faz parte da própria natureza da educação.

Do ponto de vista jurídico-formal, a autonomia da escola está prevista na LDB, no art. 3º, ao confirmar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público. No art. 14 diz que a gestão democrática será efetivada mediante a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico e participação da comunidade escolar e local e conselhos escolares. No art. 15, da LDB, afirma que os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira.

Por isso, a luta pela autonomia da escola deve ser inserida numa luta maior pela autonomia no seio da própria sociedade. A autonomia se refere à criação de novas relações sociais, que se opõe às relações autoritárias. Autonomia é o oposto da uniformização posto que autonomia admite a diferença. Por essa razão, a escola autônoma não é uma escola isolada, mas está em constante intercâmbio com a sociedade. A autonomia da escola está, pois, em sintonia com a gestão democrática da escola, e nesse sentido, sob a concepção cidadã.

Assim, o conceito de cidadania sustenta-se no exercício da autonomia e no sentido da emancipação. Portanto, uma escola autônoma é aquela que constrói, coletivamente, seu PPP, como estratégia fundamental para o compromisso com sua realização. A gestão democrática, nesse sentido, propicia condições de concretização da autonomia da escola, resgatando o papel e o lugar da escola como centro e eixo do processo educativo autônomo.

Portanto, a autonomia da escola é construída a partir do seu PPP, o qual contribui para o exercício de democratização dos espaços públicos. Essa democratização ocorre em vários níveis, por exemplo, na forma como cada um dos sujeitos escolares passa a perceber a contribuição do seu trabalho para o processo educativo do estudante. Essa constatação sugere que o corpo discente não pode ser encarado apenas como o beneficiário da ação de construção do PPP, mas também como participante de sua elaboração.

Desse modo, o conceito de autonomia pressupõe a geração de identidade própria. Nesse sentido, o PPP sendo a identidade da escola, sua construção demanda um processo constante de partilha entre os vários segmentos que contribuem para o trabalho da instituição escolar. A autonomia não pode ser encarada como algo herdado ou adquirido, mas, como

produto de processos inter-relacionais, capazes de propiciar à escola a criação de uma identidade própria.

A autonomia da escola comporta quatro dimensões fundamentais, quais sejam: administrativa, financeira, pedagógica e jurídica. A autonomia administrativa consiste na possibilidade da escola elaborar e gerir seus planos, programas e projetos, evitando que decisões a ela referentes sejam tomadas fora dela, contribuindo para que a comunidade escolar possa, por meio da vivência de um processo democrático e participativo, romper com a cultura centralizadora e pouco participativa.

A autonomia financeira refere-se à existência e à utilização de recursos financeiros capazes de dar à escola condição de funcionamento efetivo. A LDB, no seu art. 12, II, quanto à autonomia da escola, afirma que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros.

O conceito de autonomia financeira trata-se de criar mecanismos pelos quais a escola possua seu próprio orçamento, transferidos em montantes globais e gerencie esse orçamento, inclusive com poder de decidir quais são as despesas prioritárias. Esse princípio já é consagrado na LDB, art. 15. Nesse sentido, Mello (1997), afirma que a autonomia financeira não significa que o orçamento da escola é transferido em espécie, mas que ela sabe de quanto dispõe, conhece seus custos e tem poder de decidir como executá-lo. A autonomia da escola não é descompromisso do governo com o ensino, nem com seus alunos.

A autonomia pedagógica da escola está ligada à identidade, à função social, aos usuários, à organização curricular, à avaliação, aos resultados, portanto, à essência do projeto político pedagógico. A luta pela gestão democrática implica lutar pela garantia da autonomia da escola, implementação de processos colegiados nas escolas, e a garantia do financiamento público, dentro outros fatores.

A autonomia jurídica da escola diz respeito à possibilidade da escola elaborar suas normas e orientações em consonância com a legislação educacional, por exemplo, matrícula, transferência de estudantes, concessão de graus etc. A autonomia jurídica da escola possibilita, pois, que normas discutidas coletivamente possam ser inseridas no seu regimento escolar.

Considerando essas dimensões, a autonomia da escola precisa ser construída e não decretada, o que pressupõe também autonomia dos sujeitos que a constroem. A autonomia ao ser construída não se esgota em decretos, leis, portarias etc., mas, avança a partir das aberturas que a legislação apresenta, considerando-se as práticas cotidianas que a escola gera. Por isso, Lück (2012), diz que autonomia é também um processo contraditório, que não se implanta

autonomia e gestão democrática por decreto. É um aprendizado, nas contradições e conflitos. A resignificação do conceito deve levar à reflexão sobre o significado de autonomia e de autonomia da gestão escolar. No Brasil, a autonomia é entendida como resultado da transferência financeira.

A falta de autonomia financeira, por ausência de dotação orçamentária própria, indica que a autonomia das escolas é uma falácia, ou seja, parece ser ainda uma intenção contida na LDB, não se constituindo efetivamente enquanto política educacional. Nesse sentido, a autonomia, em que pese estar na LDB, na prática, não é decretada, mas, é uma construção que se dá nas lutas diárias no espaço escolar. Requer muita luta e dedicação. A administração escolar é portadora de uma especificidade que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro, mesmo em prejuízo da realização humana implícita no ato educativo. Se administrar é utilizar racionalmente os recursos para a realização de fins determinados, administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los. Nesse sentido, Barroso (2008, p. 17):

Além disso, na maior parte dos casos, estes decretos não passam de retórica oficial que é sistematicamente desmentida pelas normas regulamentadoras (em particular as que definem os meios e afetam recursos), bem como pelas práticas dos diversos atores, na administração central e regional, ocupam lugares de decisão estratégicos em relação ao funcionamento das escolas. Por isso, o desenvolvimento de uma política de reforço da autonomia das escolas, mais do que regulamentar o seu exercício, deve criar as condições para que ela seja construída em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objetivos que informam o sistema público racional de ensino.

Outra questão a ser considerada é que a autonomia da escola implica na autonomia do gestor escolar de tomar decisões de acordo com os interesses da comunidade escolar. Essa impotência e falta de autonomia do gestor escolar sintetizam a impotência e a falta de autonomia da própria escola. Afirmo Paro (2002, p.11), que:

A gestão democrática na escola pública é concebida como um instrumento cuja finalidade é construir um espaço democrático, dinâmico e contínuo de esforço e coletividade visando a autonomia da escola. A escola autônoma não é uma escola sem regras ou sem controle do Estado, ela é uma escola autônoma que se deseja caminhar para se tornar cidadã e necessita compreender que sua autonomia fica condicionada aos limites legais.

O conceito de autonomia da escola é complexo e novo dentro das escolas. Contudo, ter clareza e compreensão do conceito é importante para a construção de um caminho, pois muitas vezes, o conceito chega longe da prática do cotidiano escolar, devido as mais variadas

concepções. Desta forma, a autonomia da escola pode ser nas perspectivas de autonomia filosófica (diz respeito aos valores); a autonomia política (autonomia frente à política educacional); a autonomia administrativa (refere-se às formas de operacionalização dos objetivos político-filosóficos); a autonomia pedagógica (capacidade de definição do currículo escolar); e, autonomia didática (trata-se das atividades-fim, relacionados ao ensino aprendizagem). Em resumo, a autonomia da escola implica em três aspectos distintos, quais sejam: o pedagógico, o administrativo e o financeiro que se completam na dimensão da ação da escola.

Nesse sentido, ganha importância a descentralização administrativa. A descentralização só ocorre quando o poder sobre o que é realmente no campo pedagógico, administrativo e financeiro se instala na escola. Diz Libâneo (2008), que construir uma escola democrática significa assegurar as condições pedagógicas e organizacionais para se alcançar mais qualidade das aprendizagens. Escola que funciona bem é aquela que melhor favorece o trabalho dos professores, melhorando a aprendizagem dos alunos.

Também, a autonomia não é um fim em si mesmo, mas deve visar a melhoria da qualidade do ensino com equidade. A autonomia não dispensa a atuação do Estado nem das instâncias centrais da administração, mas requer uma profunda revisão e fortalecimento de suas novas funções e papéis, visando dar-lhe poder de governabilidade, considerando as funções.

Desta forma, autonomia, no contexto da educação, consiste na ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola e melhoria da qualidade do ensino que oferece, e da aprendizagem que promove pelo desenvolvimento de sujeitos ativos e participantes. Sendo assim, autonomia não resume à questão financeira, nem é mais significativa nessa dimensão. É na dimensão política, associada com a técnica, que se torna mais significativa. Nas palavras de Lück (2012, p. 93):

Só se desenvolve ou se pratica a autonomia quando se decide assumindo um compromisso pela efetivação do objeto da decisão e a responsabilidade pelos resultados produzidos pelas ações promovidas nesse sentido. Por outro lado, é preciso que os sistemas educacionais deixem de cercear a manifestação dessa autonomia, definindo para as escolas, normas e regulamentos sobre questões operacionais, que deveriam ser por elas mesmas definidos.

Para a construção da autonomia escolar é necessário lançar mão de algumas estratégias, dentre elas: organização de mecanismos de gestão colegiada, como o conselho escolar, tendo em vista que autonomia se realiza pela tomada de decisão em conjunto e pelas

ações coletivas para implementá-las; desenvolvimento de competências de autogestão; avaliação como coroamento da autonomia da escola, uma vez que não se pode ignorar o enfoque da melhoria da qualidade dos resultados educacionais.

Não há dúvida de que podemos pensar na escola como instituição que pode contribuir para a transformação social. Nesse sentido, lembrando Paro (2002), se queremos uma escola transformadora, precisamos primeiro transformar a escola que temos hoje. Contudo, nessa lógica, a transformação da escola só poderá ocorrer com a transformação revolucionária da sociedade, haja vista que a escola atual atende aos objetivos do capitalismo.

Dar autonomia à escola significa conferir poder e condições concretas para que ela alcance os objetivos educacionais propostos no seu projeto político pedagógico, articulado com as políticas educacionais e as diretrizes educacionais nacionais. Conforme Paro (2002, p. 11-12):

A falta de autonomia do diretor sintetiza a falta de autonomia da própria escola. [...] significa que conferir autonomia à escola deve consistir em conferir poder e condições concretas para que ela alcance objetivos educacionais [...]. Essa autonomia, esse poder, só se dará como conquista das camadas trabalhadoras. Por isso é preciso, com elas, buscar a reorganização da autoridade no interior da escola.

Por isso, pode-se afirmar que não existe autonomia sem os correspondentes recursos financeiros para a escola fazer frente às suas necessidades, uma vez que, como ensina Paro (2002), falar em administração sem o mínimo de recursos necessários é desviar a atenção do essencial para fixá-lo no acessório. Não tem sentido atribuir o fracasso da escola à incompetência administrativa de diretores e educadores escolares, antes de lhes fornecer os recursos possíveis de serem administrados. É preciso prover a escola dos recursos materiais e financeiros necessários.

O conceito de autonomia está relacionado às tendências mundiais de internacionalização financeira e mudança de paradigma que tem repercussões significativas nas concepções de gestão educacional e nas ações delas decorrentes. Descentralização do poder, democratização da gestão escolar, busca da qualidade, flexibilização de experiências, parcerias, mobilização social pela educação são alguns dos conceitos relacionados a essa mudança. Portanto, autonomia da escola faz parte de um conjunto de demandas e orientações, sem as quais a mesma não se realiza, mas que precisa ser construída pelos sujeitos escolares e não negligenciada politicamente pelos poderes públicos.

3.3 Participação: seus condicionantes e determinantes

O sentido plural do conceito de participação tem permitido a sua apropriação ao serviço de interesses diversos, e até como instrumento dos discursos e das políticas mais conservadoras. O termo participação se evidencia pelo seu caráter sedutor e enganador. Se por um lado, o conceito de participação caracteriza-se pela sua dimensão apelativa e conotação positiva, por outro lado, o caráter difuso e ambíguo que mascara boa parte dos contextos em que esse conceito é mobilizado e despolitizado de que é objeto, facilitam a sua utilização como mera técnica de gestão e fator de coesão e consenso. Nesse sentido, Sá (2012), afirma que a valorização da participação tem limites perante formas pseudoparticipativas, perante a formalização e a ritualização, perante o reducionismo da participação ao exercício do voto, e até mesmo ao número de votos, como é o caso da representação política adotada no Brasil.

Os limites entre a participação efetiva de sujeitos em mecanismos de participação, capazes de influenciar e alterar concretamente as decisões em favor da coletividade, e a manipulação, por parte daqueles que detêm poder utilizando-se dos mesmos mecanismos são frágeis. Nesse sentido, Martins (2002), diz que as experiências participativas demonstram que os dois aspectos não são excludentes, ou seja, que é possível que a coletividade influa sobre o poder, ao mesmo tempo em que este procura cooptá-lo para seus objetivos.

Nesse contexto, a participação adquire várias características, dentre elas a participação conflitual, funcional e administrativa. A participação conflitual se desenvolve como oposição ao taylorismo, baseado no processo de negociação coletiva entre patrões e empregados e restringindo a negociações mediadas por diretoria de sindicatos e, neste caso, insuficiente como mecanismo de representação, delimitando sua atuação direta. A participação funcional constitui a prática de reuniões periódicas entre patrões e trabalhadores, entre administradores, funcionários e trabalhadores, entre unidades organizacionais e entre níveis hierárquicos, podendo apresentar formas avançadas de participação, como a cogestão, aumentando o poder de influência dos trabalhadores nas decisões a serem tomadas. A participação administrativa constitui um processo a partir do qual a coletividade se auto administra, ou seja, não se trata de participar de um poder, mas de ter um poder.

A utilização acrítica do conceito de participação dita a necessidade de uma clarificação conceitual que denuncie suas utilizações como mera tecnologia social subordinada à obsessão pelo controle, ou como simples estratégia de legitimação da ordem estabelecida. Conforme Sá (2012), a distinção entre diferentes níveis de profundidade da participação, tais como, preparação para a tomada de decisão, tomada de decisão e execução

da decisão tomada, permite discriminar graus diferenciados de partilha do poder e denunciar até o caráter meramente instrumental de boa parte das ofertas participativas, frequentemente situadas no nível da simples consulta suscetíveis de serem utilizadas para legitimar decisões eventualmente já tomadas.

Assim, não basta saber em que momento ocorre a participação, se antes, durante ou depois do processo de tomada de decisão. Importa, também, saber qual a proporcionalidade da representação e a substância da própria participação. Assim, por exemplo, se um determinado segmento está em minoria numa determinada estrutura participativa, pode-se estar diante de um caso típico de incapacidade de determinar ou condicionar as decisões por parte desse segmento, apesar dessa presença servir para legitimar as decisões aí tomadas. Em outros casos, a representação de um determinado segmento pode ser majoritária, mas sem poder de direção, como é o caso de órgãos que tem função decorativa. Em outras situações, a participação é esporádica, concentrando-se apenas em determinados momentos.

Como consequência da abordagem apolítica da escola como organização, eleva-se com frequência à condição de participação aquilo que será, na melhor das hipóteses, uma condição para que esta ocorra e, em contrapartida, excluem-se ou desqualificam-se as práticas organizacionais que mais expressamente traduzem formas verdadeiras de participação. Dessa abordagem resulta uma visão simplificada e simplicista da participação ou da não participação.

Há uma tendência muito frequente em associar, de forma unívoca e linear, a não participação e o desinteresse que atravessam boa parte dos discursos, dos docentes e gestores escolares, que tomam por referência a relação dos pais com a escola, representando uma das formas mais comuns de materializar a “culpabilização da vítima”, conforme assinala Sá (2012).

Assim, uma das implicações da instrumentalização e da despolitização da participação, reduzindo esta à mera colaboração subordinada, tem como corolário a correlativa visão simplificada dos fenômenos da não participação. Nesse sentido, Sá (2012), sustenta que a não participação pode ter na sua origem racionalidades muito distintas: por exemplo, os que não participam como resultado de uma decisão deliberada e os que não participam em razão de fatores circunstanciais. Os primeiros, na lógica da oposição em relação à escola, são não participantes ativos. Os segundos, não participam por sobrecarga de trabalho, mas gostaria de participar, são os não participantes passivos. Não participação originária, refere-se àquele segmento de pais que não participam da escola porque acham que não devem participar. Para esses pais, as fronteiras entre o território escolar e domicílio

devem ser respeitadas. O que não quer dizer que esses pais não se interessam pela educação dos filhos.

Há outra forma de não participação, a chamada não participação induzida. Refere-se às práticas de não participação em um quadro formalmente democrático. É não participação induzida aquela em que os arranjos organizacionais concretos, as práticas participativas previstas, as condições, os recursos e as possibilidades reais de participação podem conduzir a situações objetivas e subjetivas convidativas e facilitadoras da não participação. Pode-se citar como exemplo de não participação induzida quando o pai ou a mãe não adota posição mais crítica e contestatória em relação à escola e aos professores, por acreditar que possa resultar em represálias sobre o estudante.

A participação efetiva na escola pressupõe que os professores, pais, alunos, funcionários discutam e analisem a problemática que vivenciam na escola e, a partir dessa análise, determinam caminhos para a sua superação, assumindo compromissos coletivamente. Nessa lógica, é preciso ter claro o entendimento das diversas formas de participação, presentes em todas as organizações sociais, dentre elas a escola. Lück (2008), aponta cinco formas de participação, sendo elas: participação como presença; participação como expressão verbal; participação como representação; participação como tomada de decisão; participação como engajamento.

Na participação como presença é participante quem pertence a um grupo ou organização, independente de sua atuação nele, como exemplo, pertencer a uma determinada associação. Evidencia-se a significação inadequada e falsa de participação, nesse entendimento, que considera a presença física, o estar presente, como o bastante para que a pessoa seja considerada participante.

Na participação como expressão verbal a oportunidade é dada para as pessoas expressarem suas opiniões, de debaterem, de falarem, de discutirem sobre ideias e pontos de vistas. É considerado um espaço democrático de participação. Porém, a realidade no contexto educacional, afirma Lück (2008), demonstra um espírito totalmente diverso, isso ocorre porque escolas em que as decisões são tomadas por sua direção têm no espaço de reuniões o objetivo de referendar decisões já tomadas, constituindo-se em processo de falsa democracia e participação.

A participação como representação é considerada como uma forma significativa de participação. Nossas ideias, expectativas, valores, direitos são manifestados e levados em consideração por meio de um representante escolhido. Essa concepção é necessária em

grandes grupos. Na escola essas organizações, diz Lück (2008), são os conselhos escolares e grêmio estudantil, constituído por representantes escolhidos mediante voto.

Na participação como tomada de decisão a participação implica compartilhar poder, responsabilidades por decisões tomadas em conjunto com uma coletividade e o enfrentamento dos desafios de promoção dos avanços. Observa-se, entretanto, a ocorrência de reuniões para discutir problemas eventuais ou do dia-a-dia da escola, mas na prática tem sido muito mais associada à preocupação com a solução de problemas definidos anteriormente pela direção, sobre as quais os demais membros da comunidade escolar deixam de ser envolvidos na análise de seu significado e desdobramentos. Não se discute qual é o papel de todos e de cada um na vida da escola. Todavia, Lück (2008), diz que se pode identificar que a prática participativa na tomada de decisões pode gerar uma situação de falsa democracia, pela qual tudo se decide, por exemplo, com o corpo docente até sem considerar a relevância da questão para a realização do projeto pedagógico da escola.

A participação como engajamento representa o nível mais pleno de participação. Sua prática envolve o estar presente, o oferecer ideias e opiniões, o expressar o pensamento, o analisar de forma interativa as situações, o tomar decisões compartilhadas e envolver-se de forma comprometida no encaminhamento e nas ações necessárias e adequadas para a efetivação das decisões tomadas. Participação, portanto, no dizer de Lück (2008), corresponde a uma atuação conjunta superadora das expressões de alienação e passividade, de um lado, e autoritarismo e centralização, de outro, intermediados por cobrança e controle.

Referindo-se à introdução de representantes dos pais no conselho escolar Sá (2012), aponta que esta inovação simplesmente dá uma ilusão de participação local no processo de tomada de decisão, posto que pode ter o efeito de fortalecer a confiança pública na legitimidade das políticas que estão a ser seguidas no interior do sistema educativo, mas que a sua função, mesmo que não desejada, pode ser o reforço da posição das elites político-administrativas, em última instância, responsáveis pela educação pública.

Nesse contexto, as reformas educacionais podem legitimar o que as políticas educacionais vêm conferindo, ou seja, uma aparente centralidade à participação dos pais nos órgãos de governo das escolas. Contudo, essas reformas parecem responder mais à necessidade de ajustamento da organização escolar a certos mitos racionalizados de que às intenções declaradas de conferir novos direitos e novos poderes aos pais. Tal argumento tem correspondência no fato de que essas reformas resultam mais do voluntarismo do governo do que da pressão dos movimentos sociais.

Como se sabe, uma das conotações do autoritarismo é a total descrença nas possibilidades dos outros, por essa razão promover a criticidade implica romper com todas as formas de domesticação. Assim, a necessidade de cidadinar a organização e a gestão da escola se mostra incompatível com a concepção liberal de cidadania, seja na sua promoção do participante mercador, seja na sua versão de participante ativo. Um dos maiores paradoxo dessa concepção neoliberal de cidadania encontra-se no processo publicamente assumido de despolitização da escola, ao mesmo tempo em que afirma reforçar o poder dos pais nessa mesma arena política.

A promoção dessa versão neoliberal de cidadania inscreve-se também num processo de prestação de contas da escola no qual, supostamente, os interesses e expectativas dos pais são imperativos e os valores da eficiência e eficácia, universais. A essa proposta se contrapõe a necessidade de repolitizar a escola, único meio de dissimular as relações de poder que se tecem no território escolar, imaginar formas práticas de as transformarem em relações de autoridade partilhada. Reinventar a democracia na escola parece ser a melhor forma de promover a cidadania e esta implica contaminar com o poder político todos os domínios da interação social sem perder de vista a questão essencial que é fazer com que uma escola para todos possa ser o lugar de realizações pessoais e de aprendizagens efetivas, sendo capaz de gerir a pluralidade social e cultural sem perda da qualidade democrática, científica e pedagógica.

É necessário praticar constantemente o exercício da participação em todas as suas dimensões, ou seja, administrativa, financeira e pedagógica. Nesse sentido, é preciso refletir sobre as funções da escola, por meio da problematização das relações complexas entre sociedade e escola; romper com a atual organização de trabalho da escola; criar e consolidar novos mecanismos de democratização; problematizar as formas de participação; definir critérios e mecanismos de avaliação do PPP, envolvendo a avaliação discente, docente e institucional, por meio de parâmetros de qualidade.

Vivemos na escola duas tendências contraditórias, se por um lado, todos querem participar; por outro lado, quase todos se consideram impotentes e esperam uma solução mágica dos poderes instituídos. Nesse contexto, a gestão escolar, terá, se quiser, um papel de extrema importância. Esse papel será o de exercer uma liderança para a possibilidade de construção de um processo participativo, sobretudo, no que concerne ao planejamento. Não haverá participação sem uma coordenação diretiva; porém não será ética esta coordenação se ela não estiver a favor da extinção desta liderança, para que se suscite um trabalho coletivo de

construção de um rumo, de compreensão das necessidades concretas e de organização dos caminhos a serem seguidos. Assim, Gandin (2012, p. 40-41), afirma que:

O nível de participação está intimamente ligado ao nível de poder exercido na escola. Podemos diferenciar três tipos de poder: o autoritário, o paternalista e o de serviço. O autoritário é aquele em que o gestor manda e os demais obedecem, sufocadas pela força, inércia e submissão. O paternalista é aquele em que a autoridade, para não perder o poder, faz concessões, oferece dádivas e se apresenta como dona dos benefícios que distribui. O poder-serviço é aquele em que a autoridade está com os demais como participantes: sua tarefa é especial porque é de coordenação dos esforços de todos, para o bem da instituição ou do grupo, para a consecução de seus fins e para contribuir para o bem social da comunidade e de toda a sociedade. Esses três tipos de manifestação do poder requer um tipo de participação: a colaboração, a decisão em alguns pontos e a construção em conjunto.

A colaboração e a participação são bem-vindas para o poder autoritário. A autoridade quer que todos participem, colaborando para que tudo o que a administração decidiu seja executado. Está em quase todos os processos administrativos bem intencionados que propalam só quererem o bem das pessoas e também, em todos os processos administrativos mal intencionados, que só querem beneficiar os chefes.

O poder paternalista oferece uma participação que induz ser decisão, mas, no máximo, só homologa o que já se decidiu antes. Oferece eleições e, no dia-a-dia, baseia suas estratégias em deixar que as pessoas participem através de decisões muito pontuais e, sobretudo, através de sugestões, que serão aceitas se coincidirem com a vontade da administração, na maioria das vezes eleita. Por exemplo, o diretor da escola na reunião pede aos professores decidirem se querem a reunião pedagógica na sexta-feira à noite ou no sábado pela manhã. Ele sabe que os professores não querem a reunião nem na sexta-feira à noite, nem no sábado pela manhã, mas oferece participação ao corpo docente da escola.

O pedido de sugestão é outro engodo da participação paternalista. Abre-se um processo de consultas, mas só serão aceitas as sugestões que concordam com o que a administração planejou.

Uma das possibilidades colocadas por Gandim (2012), para superar o conceito tradicional/neoliberal de participação, trata-se do planejamento participativo. Ele se caracteriza como um método de construção em conjunto, única forma de planejar digna de uma instituição que quer ser democrática. O gestor exerce um papel importante nesse processo, bem a exemplo da metáfora “o trigo vem do povo; o moinho deve ser construído pela administração”. É o poder-serviço, construindo coletivamente o caminho a ser seguido.

Numa democracia, não basta a participação popular nas eleições de membros do executivo e do legislativo. É preciso que os cidadãos se façam presentes no local em que os

serviços a que têm direito são oferecidos pela ação do Estado. Nessa lógica, pontua Paro (2012, p. 56):

O tema participação da comunidade na escola e a múltipla determinação entre essa participação e a estrutura da escola envolvem uma enorme multiplicidade de questões, mas que ligadas a duas dimensões da integração da comunidade à escola. A primeira é a participação dos representantes da comunidade nos mecanismos de participação coletiva na escola (conselho escolar). A segunda refere-se à participação direta, presencial, dos pais e demais usuários da escola na vida da própria escola.

A participação não é um fim em si mesmo. A promoção da participação deve ser orientada e se justifica na medida em que seja voltada para a realização de objetivos educacionais claros e determinados, relacionados à transformação da própria prática pedagógica da escola e de sua estrutura social.

A democracia é vivência social comprometida com o coletivo. Democracia e participação são inseparáveis, porém essa reciprocidade nem sempre ocorre na prática educacional. Isso porque, embora a democracia seja irrealizável sem participação, é possível observar a ocorrência de participação sem espírito democrático. Neste caso, o que se teria é um significado limitado e incompleto de participação. Nesse sentido, Lück (2008), considera que a democracia, como processo e não como ideário aparece e se desenvolve incessantemente (re)construída, mediante o dinamismo específico da estrutura e funcionamento organizacional da comunidade escolar.

A democracia se expressa como condição fundamental para que a organização escolar se traduza em um coletivo atuante, cujos deveres emanam dele mesmo, a partir da maturidade social. Nessas condições, não se elimina inteiramente a necessidade de controle que a administração exerce, mas se coloca o controle como uma condição imanente e justa do processo todo. Assim, Lück (2008, p. 57), diz que:

A participação constitui uma forma significativa de reduzir desigualdades entre os membros da comunidade escolar. Gestão democrática pode ser definido como o processo em que se criam condições para que os membros de uma coletividade não apenas tomem parte de decisões mais importantes, de forma regular e contínua, mas assumam responsabilidade por sua implantação.

Por pior que seja a deliberação e ações coletivas, o preço pago por sua falta de consistência e inoportunidade forçará um aprendizado do grupo, preparando-o melhor para as decisões e ações subsequentes. As normas republicanas burguesas, embora formalmente democráticas, serão lidas sob interpretações geradoras, não de direitos e deveres, mas de

favores e obrigações. As administrações públicas não configurarão relações políticas, mas enredarão governantes e governados nas teias do compadrio e do fisiologismo. O exercício do poder não se identificará com um serviço, mas se confundirá com a dádiva.

Nossa história é marcada por um elevado grau de personalização do poder governamental, contagiando todas as instituições e órgãos públicos, nos quais o titular do cargo mais importante reproduz a rigidez da hierarquização à qual se submete, cassando a voz e a decisão dos demais sujeitos com os quais administra, transformando-os em executores de suas “sábias” ordens, reduzindo, assim, as possibilidades de participação dos trabalhadores nas decisões.

Como participação entende-se a forma pela qual se exercita a democracia participativa. Isso ocorre com a participação dos segmentos da escola em conselhos escolares, por exemplo. Participação aqui detectada corresponde à possibilidade de todos os segmentos escolares decidirem os rumos da escola de forma coletiva.

A luta pelo fim do regime civil-militar e pela democracia nos conduziu a construção da democracia representativa, em que todos os dirigentes políticos são eleitos por votos dos cidadãos. As conquistas históricas trazidas por essa democracia representativa deverão ser ampliadas e novos avanços reais para a grande maioria dos trabalhadores serão conquistados, quando a democracia for se tornando cada vez mais participativa. Esta amplia e aprofunda a perspectiva do horizonte político emancipador da democracia.

Assim, a contribuição da escola para a democratização da sociedade e para o exercício da democracia participativa fundamenta e exige a gestão democrática na escola. Nesse sentido, a forma de escolha do gestor escolar, a organização do conselho escolar e da comunidade escolar para participar, é um exercício de democracia participativa. O conselho escolar tem um papel decisivo na democratização da educação e da escola. É um importante espaço no processo de democratização, na medida em que reúne gestor, professores, funcionários, pais, e estudantes para discutir, definir e acompanhar o desenvolvimento do PPP da escola, dentre outras ações.

No que diz respeito à participação dos diversos sujeitos escolares nas decisões da escola, a LDB, no seu art. 14, afirma que os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades, conforme os seguintes princípios: participação dos profissionais da educação na elaboração do PPP da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O Plano Nacional de Educação, aprovado pela lei nº 13.005/2014, estabelece que dentre os objetivos, destacam-se a democratização da gestão do ensino público, salientando-se mais uma vez, a participação dos profissionais da educação na elaboração do PPP da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares, bem como a descentralização da gestão da educação, com fortalecimento da autonomia da escola e garantia de participação da sociedade na gestão da escola e da educação.

A participação, para Lück (2008), comporta três dimensões, a política; a pedagógica e a técnica. A dimensão política se refere ao sentido do poder das pessoas de construir a sua história e a história da organização de que fazem parte. A dimensão política implica a vivência da democracia e a substituição do poder sobre pelo poder com. Pela participação, a escola se transforma numa oficina de democracia. Pela participação competente constrói-se a prática dos deveres sociais e conquistam os direitos correspondentes. Como resultado dessa prática constrói-se a autonomia.

A dimensão pedagógica da participação se refere ao fato de que a prática é, em si, um processo formativo, um fator fundamental de promoção de aprendizagens significativas e construção do conhecimento. Um processo de ação-reflexão, pela discussão colegiada das questões escolares.

A dimensão técnica da participação não tem significado sem a dimensão política e esta não tem expressão sem a técnica. Sem competência técnica não é possível realizar qualquer projeto pedagógico. A dimensão técnica não é um fim em si mesmo, mas ela é fundamental por se constituir no veículo para o alcance dos resultados.

As experiências observadas no mundo, em relação à gestão escolar democrática, diz Lück et al (2008), sugerem que a essência da abordagem participativa e dos seus conceitos balizadores residem no fato dos gestores de escolas serem profissionais capazes de trabalharem para construir a escola. A liderança do gestor escolar está diretamente associada às escolas eficazes. Nessas escolas, os gestores agem como líderes pedagógicos, apoiando o estabelecimento das prioridades, avaliando os programas pedagógicos, organizando e participando dos programas de formação. Também agem como líderes em relações humanas, enfatizando a criação e manutenção de um clima escolar positivo e a solução de conflitos.

Segundo aponta Lück et al (2008), as escolas bem sucedidas são caracterizadas pela delegação da gestão aos professores e tomada de decisões autônomas em sala de aula, assim como pela boa integração profissional entre os professores. Ou seja, é preciso que a participação tenha qualidade. Com relação à questão da qualidade da participação, Paro (2002), pontua que na medida em que se conseguir a participação de todos os segmentos da

comunidade escolar haverá melhores condições para pressionar os escalões superiores a dotar a escola de autonomia e de recursos. O conselho escolar, nesse sentido, apresenta-se como uma potencialidade a ser explorada.

Outro aspecto importantíssimo do problema da participação da comunidade escolar na escola refere-se ao provimento de condições para que os membros participem da vida da escola. Nesse sentido, diz Paro (2002, p. 13):

Não basta permitir formalmente que os pais de alunos participem da administração da escola; é preciso que haja condições materiais propiciadoras dessa participação. A esse respeito, uma medida possível é a institucionalização de dispositivo legal que facilite a participação dos pais na vida da escola, por meio da progressiva isenção de horas de trabalho nas empresas.

Ainda, conforme Paro (2002), a maior evidência da imprescindibilidade da participação popular parece estar na constatação da fragilidade de nossa democracia liberal, que tem restringido a participação da grande maioria da população ao momento do voto. A democracia só se efetiva por atos e relações que se dão no nível da realidade concreta. A partir dessa afirmação considera-se que a institucionalização, por si mesma, não basta para que haja, de fato, democratização da gestão da escola pública. É preciso levar em consideração os vários condicionantes e determinantes, que interferem diretamente nesse processo.

3.3.1 Condicionantes internos da participação

3.3.1.1. Condicionantes materiais da participação

Trata-se das condições objetivas em que se desenvolvem as práticas e relações no interior da unidade escolar. Não se deva esperar que condições ótimas de trabalho proporcionem, por si, a ocorrência de relações democráticas e cooperativas. Porém, do mesmo modo não se deve ignorar que a ausência de condições pode contribuir para o retardamento de mudanças que favoreçam o estabelecimento de tais relações.

Na medida em que, para a consecução de seus objetivos com um mínimo de eficácia, faltam recursos de toda ordem, o esforço despendido para remediar tais insuficiências tem competido com o esforço que se poderia empregar para se modificarem as relações autoritárias que vigem dentro da instituição escolar.

Condições precárias em que muitas escolas ainda se encontram, com falta de material didático, espaço físico impróprio para suas funções, móveis e equipamentos deteriorados, formação inadequada do corpo docente, escassez de professores e demais funcionários, falta de recursos materiais e financeiros para fazer frente às necessidades elementares. Nesse sentido, Paro (2002, p. 44), afirma que:

Diante de tantas dificuldades, a escola em seu todo e as pessoas que nela atuam, acabam deixando para segundo plano a preocupação com medidas tendentes a criar uma dinâmica interna de cooperação e participação. Na prática docente, parece muito difícil para o professor estabelecer relações dialógicas na sala de aula se ele se encontra envolvido pelos problemas pessoais decorrentes de seu baixo salário e desestimulado por sua deficiente formação profissional.

Essas dificuldades materiais, porém, não podem servir de mera desculpa para nada fazer na escola em prol da participação, o que é comum na escola pública. As mesmas condições adversas que podem concorrer, em termos materiais, para dificultar a participação, podem contribuir para incrementá-la, a partir da adequada instrumentalização dessas condições. As insatisfações dos professores, estudantes, pais, funcionários, ao tomarem consciência das dificuldades podem desenvolver ações para superá-las.

3.3.1.2 Condicionantes institucionais

Os condicionantes institucionais são de importância fundamental. A atual organização formal da escola pública apresenta um caráter hierárquico da distribuição da autoridade, que visa a estabelecer relações verticais, de mando e submissão, em prejuízo de relações horizontais, favoráveis ao envolvimento democrático e participativo. O gestor aparece, diante do Estado, como responsável último pelo funcionamento da escola e, diante dos usuários e do pessoal escolar, como autoridade máxima. Segundo Paro (2002, p. 45):

Isso encobre o caráter político de sua função, dando foro de neutralidade a sua ação, servindo de preposto deste diante da escola e da comunidade. A existência de mecanismos de ação coletiva como o conselho escolar, que deveria propiciar a participação mais efetiva da população nas atividades da escola, parece não estar servindo satisfatoriamente a essa função, em parte devido a seu caráter formalista e burocrático.

Diante de tudo isso, e tendo em vista que a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva, coloca-se a necessidade de se proverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas,

também, incentivem práticas participativas dentro da escola pública. A necessidade de construção da democracia, por ser um processo histórico, se faz sentir, uma vez que temos uma sociedade com tradição de autoritarismo, de poder concentrado e de exclusão da divergência nas discussões e decisões.

Conforme assinala Paro (2002), Supor que os pais não conhecem o funcionamento formal da escola, não deve ser argumento para afastá-los da escola sob a alegação de que não possuem condições técnicas de participar da gestão. É reduzir a administração escolar a seu componente estritamente técnico, quando, ao contrário, a grande contribuição dos usuários da escola deve ser de natureza política. É um mecanismo de controle democrático do Estado, fazendo-se necessário a presença dos usuários na gestão da escola.

Outro componente importante na visão da escola pública sobre a participação diz respeito a descrença acerca da possibilidade dessa participação. Essa descrença é justificada pela falsa alegação de que a impossibilidade de participação se prende às condições de vida e à falta de interesse da comunidade escolar. Essa suposição tem relação com a própria visão de participação que a escola tem dos pais.

3.3.1.3 Condicionantes político-sociais

Os condicionantes político-sociais interferem na participação da comunidade na vida da escola. Esses condicionantes se referem aos interesses dos grupos dentro da escola. Há que reconhecer a identidade de interesses sociais estratégicos por parte de professores, funcionários, alunos e pais. Isso não significa que os atos e relações no interior da instituição escolar se deem de forma harmoniosa e sem conflitos, já que a consciência de tais interesses mais amplos não se dá de forma frequente nem imediata. Conforme aponta Paro (2002), em sua prática diária, as pessoas se orientam por seus interesses imediatos e estes são conflituosos entre os diversos grupos atuantes na escola.

Na perspectiva de uma participação dos diversos grupos na gestão da escola, parece que não se trata de ignorar ou minimizar a importância desses conflitos, mas de levar em conta sua existência, bem como suas causas e suas implicações na busca da democratização da gestão da escola, como condição necessária para a luta por objetivos coletivos de mais longo alcance como o efetivo oferecimento de um ensino de qualidade.

3.3.1.4 Os condicionantes ideológicos da participação

A participação democrática na escola pública sofre os efeitos dos condicionantes ideológicos nela presentes. Conforme aponta Paro (2002), se estamos interessados na participação da comunidade na escola, é preciso levar em conta a dimensão em que o modo de pensar e agir das pessoas que atuam na escola facilita/incentiva ou dificulta/impede a participação da comunidade escolar, principalmente os pais, na vida da escola.

Para isso, é importante que se considere tanto a visão da escola a respeito da comunidade quanto sua postura diante da participação dos pais na escola. Uma visão negativa a respeito dos pais e alunos das escolas públicas pertencentes às camadas mais populares da sociedade parece ser regra. Esse aspecto é relevante posto que reflete no tratamento dispensado àqueles que necessitam da escola.

Estudos de Paro (2002), apontam que em grande medida, na visão dos professores, funcionários e gestão, os pais são vistos como pessoas carentes (econômica, cultural e afetiva), com baixa escolaridade, sem interesse pelo desempenho dos filhos na escola, agressivos para com o pessoal da escola.

Situação semelhante também é apontada por Paro (2002, p. 48), quanto à visão dos professores, funcionários e gestão em relação aos estudantes. Diz ele:

São vistos como carentes nos vários aspectos (alimentar, afetivo e cultural), agressivos, desinteressados pelo ensino e bagunceiros. No relacionamento com os pais e outros elementos da comunidade, a postura é de paternalismo ou de imposição pura e simples, ou ainda a de quem está aturando as pessoas, por condescendência ou por falta de outra opção. Esse comportamento se reproduz também no processo pedagógico em sala de aula, onde a criança é encarada não como sujeito da educação, mas como obstáculo que impede que esta se realize.

Assim, a implicação dessa postura para a participação da comunidade nas decisões escolares, é clara, o que dificilmente permitirá que haja participação autônoma de relações democráticas. Diante dessa visão depreciativa da comunidade, muitos usuários se sentem diminuídos em seu autoconceito, o que os afastam da escola para não verem seu amor-próprio constantemente ferido. Outros conseguem perceber o preconceito com que são tratados, o que pode contribuir para afastá-los quando sentem que não há condições de diálogo com a escola.

Outra dimensão dos condicionantes ideológicos da participação presentes no interior da escola, diz respeito à própria concepção de participação que têm as pessoas que trabalham na escola. Esse aspecto é importante para saber o que as pessoas estão se referindo quando se dizem a favor ou contra a participação. De modo geral, a participação é entendida como

execução e não se refere à partilha nas decisões. Estes dois tipos de participação não estão desvinculados, mas se complementam entre si.

Se a participação, enquanto execução, não é desvinculada da participação, enquanto partilha do poder, é preciso ter em mente que objetivo se pretende com a participação dos usuários da escola. Se se pretende restringir a participação à mera concepção de execução, ou se deseja a participação na tomada de decisões. Paro (2002), afirma que o que se observa é que o discurso da participação quer entre políticos e administradores da cúpula do ensino, quer entre o pessoal escolar e direção, está muito marcado por uma concepção de participação fortemente atrelada ao momento da execução.

Não se trata de descartar a participação na execução. O que se tem observado a esse respeito é que, na medida em que a pessoa passa a contribuir quer financeiramente, quer com seu trabalho na escola, ela se acha em melhor posição para cobrar o retorno de sua colaboração e isso pode dar-lhe maior estímulo na defesa de seus direitos e resultar em maior pressão por participação nas decisões.

A questão da participação na execução envolve ainda uma importante contradição que parece comum no discurso dos que se põem contra a participação dos interessados na gestão da escola pública. Sobre essa questão, Paro (2002), pondera que se trata da pretensão de negar legitimidade à participação dos usuários na gestão do pedagógico, por conta do aludido baixo nível de escolaridade e ignorância dos pais a respeito de questões pedagógicas. Essa contradição fica evidente, uma vez que ao mesmo tempo, se exige dos pais participação, em casa, no auxílio e assessoramento a seus filhos, nega-lhe a participação na execução do pedagógico.

Outro componente importante presente na visão da escola pública sobre a participação diz respeito à descrença acerca da possibilidade dessa participação, com base nas condições de vida e à falta de interesse da população. Há mecanismos institucionais de participação como a eleição direta para o gestor escolar, o conselho escolar, o PPP e o grêmio estudantil. Esses mecanismos conduzem a um processo de participação coletiva. Por que não ocorre?

Assim, compreender os condicionantes internos de participação é importante para compreender a participação da classe trabalhadora na gestão da escola, da mesma forma há que considerar os determinantes da participação presentes na comunidade.

3.3.2 Determinantes da participação

3.3.2.1 As condições objetivas de vida ou condicionantes econômico-sociais

As condições objetivas de vida dos pais na escola referem-se às condições de vida dos trabalhadores, especialmente a falta de tempo e cansaço após um longo e pesado dia de trabalho. Outro aspecto é a falta de um espaço adequado para as reuniões e discussões dos problemas ligados à escolarização dos filhos. Outro empecilho para frequentar as reuniões é que ocorrem no horário em que os pais trabalham. Nesse sentido, Paro (2002), afirma que no âmbito social mais amplo, medidas visando facilitar a participação dos usuários na escola pública, dependerão das pressões que se fizerem nesse sentido, no contexto de toda a sociedade civil, pressionarem os governos e políticos.

As condições de vida da população, enquanto fator de determinação da baixa participação dos pais na escola, mostram-se mais sérias e de difícil solução, quando se atenta para o fato de que este é um problema social cuja solução definitiva escapa às medidas que se podem tomar no âmbito da unidade escolar. Contudo, parece que isto não deve ser motivo para se proceder de forma a ignorar completamente providências que a escola pode tomar no sentido de não superar os problemas, mas de contribuir para diminuir os seus efeitos sobre a participação na escola.

É uma questão crucial da participação da família na escola. A escola espera da família uma participação mais efetiva na vida escolar dos filhos e o apoio às ações da escola, manifestações através de críticas e sugestões, da atuação às necessidades do filho que muitas vezes não está na simples ajuda nas atividades, mas no diálogo aberto e nas manifestações afetivas. A escola, todavia, precisa incluir em sua rotina essa presença da família e colocá-la a par do regimento escolar, do plano de desenvolvimento da escola, do PPP e do colegiado e incentivar sua participação.

Mesmo com muitas dificuldades, não morreu a esperança de conquistar prerrogativas que podem transformar a escola de instrumento do capital em espaço de luta contra o capital. Historicamente as evidências têm demonstrado que a estrutura de produção e realização mundial do capital determina a estrutura organizacional e condiciona a estrutura do sistema educacional. Tomar consciência dessa situação pode encorajar novas posturas frente ao sistema vigente, no sentido de sua transformação.

No âmbito social mais amplo, medidas visando facilitar a participação dos pais na escola pública dependerão das pressões que se fizerem neste sentido no contexto da sociedade

civil. Uma das soluções indicada por Paro (2002), trata-se de normatização que garanta a liberação dos pais ou responsável por criança matriculada, de certo número de horas de trabalho, sem prejuízo de salário, nos dias em que tivesse que participar de reunião ou tratar de assuntos na escola.

Essa solução acabaria concorrendo para se ter um mecanismo que, ao mesmo tempo viabilizador e incentivador da participação dos usuários na vida escolar dos filhos, bem como na vida da escola. Entretanto, tal medida só virá por meio da luta da comunidade escolar. Nesse sentido, Paro (2002), sustenta que a conquista do tempo para cuidar de seus interesses e lutar por seus direitos de cidadania é uma das reivindicações pelas quais as classes trabalhadoras precisam se bater, em luta por melhores condições de vida e de trabalho.

Assim, pode-se afirmar que a importância da participação da comunidade na escola para melhoria do ensino público está a indicar a necessidade de os movimentos sociais, sobretudo dos trabalhadores em educação, começarem a incluir medidas desse tipo em suas pautas de reivindicações junto aos seus representantes políticos e ao governo.

3.3.2.2 Condicionantes culturais

Os condicionantes culturais ou a visão que a comunidade tem sobre a escola e sobre a participação tem importância relevante no entendimento sobre a participação, ou a ausência dessa participação, sobretudo, dos pais, na escola. No ambiente cultural em que se encontra a escola pública, parece estar disseminada a ideia de que falta interesse dos pais pela educação escolar de seus filhos. Ou, na falta de interesse dos pais manifestada na recusa em ajudar na escola ou em frequentar as reuniões, alegando que isso é problema do governo. Ou que o desinteresse pelos problemas da escola é questão cultural, pois os pais não priorizam a educação dos filhos, quase sempre se limitando a demonstrar interesse pelas vagas e matrícula, se vai ter merenda, se faltam professores ou coisas semelhantes.

Contudo, parece ser verdadeira a percepção de que a comunidade escolar, sobretudo, os pais, tem interesse pela qualidade do ensino. Só o fato de estarem preocupados com vagas, merenda, falta de professores, já indica essa percepção. Essa visão equivocada da escola em relação à falta de participação dos pais na vida escolar pode ser atribuída, em parte, a nossa tradição autoritária, que ao fechar todas as oportunidades de participação na vida da sociedade, em particular na escola pública, induz as pessoas a nem sequer imaginarem tal possibilidade. Diz Paro (2002, p.58):

Mas parece ter a ver também com a relação de exterioridade que se estabelece entre usuário e educação escolar numa sociedade capitalista, onde o ensino passa a ser percebido como mais uma “mercadoria” a ser adquirida de uma unidade de produção que é a escola. É vista como se sua produção se desse independentemente da participação do consumidor em tal processo.

Um componente muito generalizado em nossa cultura, para justificar a não participação, é o de que a população se mostra naturalmente avessa a todo tipo de participação. Termo como desinteresse, comodismo, passividade, conformismo, apatia, desesperança e falta de vontade retratam a falta de disposição dos usuários em participar na escola. Para Paro (2002), a inclinação natural das pessoas à não-participação, difundida no senso comum, por razão de nossa tradição cultural, parece ser desmentida pelos movimentos sociais, que se organizam para reivindicar escolas, saúde etc.

Outro importante determinante desse aparente comodismo é a tal falta de perspectiva de participação que se apresenta no cotidiano das pessoas. Numa sociedade em que o autoritarismo se fez presente, das mais variadas formas, em todas as instâncias do corpo social, é de se esperar que haja dificuldade em levar as pessoas a perceber os espaços que podem ocupar com sua participação.

Paro (2002), cita que o sentimento de medo que os pais experimentam diante da instituição escolar, é outro importante aspecto relacionado aos condicionantes culturais da participação da população na gestão da escola, e que é geralmente omitido nas considerações a respeito do tema. É possível que muito desse medo deva ser creditado à postura de fechamento que a escola adota com relação a qualquer tipo de participação, ou sentimento de constrangimento em relacionar-se com pessoas de nível escolar mais elevado, nível econômico etc.

3.3.2.3 Condicionantes institucionais da comunidade

Os condicionantes institucionais da comunidade se referem aos mecanismos coletivos de participação, como a associação de moradores, presentes na comunidade onde a escola está localizada. Esses mecanismos servem de apoio para reivindicações das necessidades da população junto aos órgãos públicos.

Nesse contexto, é preciso levar em conta a fraquíssima ligação entre a escola e as entidades presentes no seu meio social, o que parece relativizar grandemente a consideração desses movimentos enquanto mecanismos facilitadores da participação da população na gestão da escola. A escola precisa valorizar essa participação que a comunidade escolar já

manifesta em relação a outros mecanismos sociais de participação e potencializar essa participação para a escola, não apenas na concepção de participação do ponto de vista executivo, mas na concepção de participação enquanto tomada de decisão.

Embora os movimentos reivindicatórios na esfera de reprodução tendam a homogeneizar grupos populacionais inicialmente heterogêneos, há que se considerar também que, enquanto se organizam e lutam por seus interesses comuns, aumentam as oportunidades de tomarem consciência de suas diferenças sociais e as consequências delas decorrentes, explicitando-se melhor seus interesses individuais conflitantes. Em relação à participação na gestão da escola Paro (2002, p. 66), afirma que:

No caso da reivindicação da comunidade na gestão da escola, a hipótese possível é que, no momento da luta por essa participação, os diferentes grupos tendem a unir esforços para o objetivo comum; no momento, porém, em que essa participação comece a se efetivar, deve-se iniciar-se também a maior explicitação de divergências, que somente a partir de um aprendizado constante que a própria prática participativa proporciona será possível administrar, orientando-se os esforços para o interesse comum da melhoria da qualidade do ensino.

Assim, participação da comunidade nas decisões da escola é imprescindível para que se efetive a gestão democrática. Contudo, é preciso que o diretor esteja disposto a dar abertura à essa participação, posto que a cultura de participação impregnada na nossa prática cidadã, fortemente influenciada pelo sistema democrático representativo, tende a deixar à escola os problemas da educação, não valorizando a participação.

4 A GESTÃO ESCOLAR NO ESTADO DE RONDÔNIA E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR

A problemática central da escola brasileira [...] parece situar-se em uma falha de natureza administrativa, [...] a sua incapacidade de ajustar-se às exigências da vida contemporânea, ajustamento esse que requer ação organizada e planejada, realizada por pessoas qualificadas, a fim de que sejam atendidas as crescentes demandas quantitativas e qualitativas da sociedade atual. (ALONSO, 1978, p. 11).

No cumprimento das determinações insculpidas na CF/88 e LDB, embora com atraso de mais de vinte anos, o Estado de Rondônia, a partir do ano de 2011, institucionalizou a gestão democrática escolar. Primeiro com a implantação dos conselhos escolares nas escolas da rede, por força do Decreto nº 15.866/2011 e, segundo, com a eleição direta para escolha de diretor e vice-diretor, em decorrência do Decreto nº 16.202/2011.

Atualmente a gestão democrática escolar é normatizada pela lei nº 3.018/2013. Essa lei define em seu art. 9º que a gestão democrática será efetivada por intermédio de mecanismos de participação da comunidade escolar, sendo eles: o conselho escolar; a eleição direta para diretor e vice-diretor; o projeto político pedagógico; e, o grêmio estudantil. Em relação a esses mecanismos, registra-se que a realidade das escolas da rede pública estadual localizada no Município de Cacoal, aponta que estão presentes em todas as escolas que oferecem ensino fundamental do 6º ao 9º ano e ensino médio.

Como pressuposto filosófico, a lei de gestão escolar afirma em seu art. 2º, que para a consecução de sua finalidade, a gestão democrática da rede pública estadual de ensino de Rondônia será implementada com base em princípios e fins, merecendo destaque os seguintes: autonomia das unidades de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica; participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados; garantia da descentralização do processo educacional; democratização das relações humanas; escolha dos diretores das unidades de ensino, com a participação direta da comunidade escolar; e garantia de qualidade social traduzida pela busca constante do pleno desenvolvimento das pessoas no preparo para o exercício da cidadania e da qualidade para o trabalho.

Uma análise desses princípios e fins indica que o pano de fundo que norteou a elaboração da lei é a lógica da concepção de democracia formal institucionalizada pelo liberalismo e a concepção de gestão gestada no neoliberalismo. Ou seja, uma gestão gerencial

e uma descentralização de processos executórios. Essa conclusão fica evidente ao comparar os princípios e fins relacionados à autonomia da escola, à valorização dos profissionais da educação, à garantia de qualidade e ao desenvolvimento da pessoa humana, com a prática que permeia o interior do sistema educacional brasileiro, e, nesse contexto, em Rondônia.

O art. 3º da lei de gestão afirma que as unidades escolares que constituem a rede pública estadual de ensino de Rondônia, são dotadas de autonomia em sua gestão pedagógica, administrativa e financeira.

O art. 5º, afirma que a autonomia da gestão pedagógica das unidades escolares será assegurada pela definição de seu projeto político pedagógico e do seu regimento escolar, elaborados com a participação do conselho escolar e da comunidade escolar.

A autonomia administrativa, conforme preceitua o art. 6º, será garantida pela elaboração, implementação e avaliação do projeto político pedagógico, pelo gerenciamento dos recursos oriundos da descentralização de recursos financeiros e pelo gerenciamento de pessoal lotado na escola.

No que diz respeito à autonomia financeira, o art. 7º, preceitua que será assegurada pela administração dos recursos pela respectiva Unidade Executora - UEx, nos termos do projeto político pedagógico da unidade escolar e da disponibilidade financeira nela alocada.

Ainda, o art. 8º, afirma que a autonomia da gestão financeira das unidades escolares será assegurada, também, pela garantia dos repasses dos recursos financeiros pelo mantenedor; pela geração de recursos no âmbito das respectivas unidades escolares, inclusive de recursos provenientes de doações e demais recursos eventuais; e, pelo gerenciamento de qualquer recurso financeiro, resguardada a transparência e controle social.

Uma análise mais cuidadosa da autonomia outorgada às escolas pela lei de gestão escolar revela uma autonomia míope, ou seja, é uma autonomia não decorrente de uma política de descentralização, mas de uma política de concentração. Segue, pois, a lógica da política elaborada pelo MEC, na concepção pragmática gerencial adota pelo PDE, sob a orientação do BM.

Em que pese à lei preceituar a autonomia da escola nas suas três dimensões, isto é, pedagógica, administrativa e financeira, a prática vivenciada no interior da escola e das políticas da Secretária Estadual de Educação, indicam que essa autonomia fica restrita no campo do discurso e da burocracia estatal. Ou seja, as interferências dos programas e ações da SEDUC em assuntos que dizem respeito à autonomia da escola, conforme garantia contida na LDB e a forma com que a escola deve lidar com os recursos financeiros, anula-se, em boa

medida a autonomia institucionalizada. Como afirma Paro (2002), dá-se com uma mão e retira-se com a outra.

A limitação da autonomia pedagógica da escola pode ser constatada na elaboração do PPP e do regimento escolar, por exemplo, a partir de modelos uniformes, sem respeitar a livre criatividade e especificidade das escolas. Ou seja, regula-se até a forma com que os professores devem avaliar os alunos, como no caso da Portaria nº 522/2014/SEDUC. De igual forma, a autonomia administrativa fica restrita à elaboração e avaliação do PPP, de forma fiscalizada, ao gerenciamento dos recursos descentralizados, mas insuficientes para atender as demandas da escola e do pessoal lotado na escola. Se a escola não possui um orçamento próprio para fazer frente às suas necessidades e se a escola não tem autonomia sobre seu pessoal, fica evidente que essa autonomia é apenas formal.

Todavia, contraditoriamente, a realidade escolar indica que a institucionalização que vem se efetivando é uma democratização escolar que está em sintonia com a concepção estreita de democracia institucionalizada no liberalismo, e que permeia as relações sociais existentes no interior das escolas, bem como as práticas de gestão daí decorrentes. Contudo, a existência de normatização institucionalizando a gestão democrática da escola pública é um ponto positivo, uma vez que abre perspectiva de novas conquistas a partir dela. Assim, a prática vem indicando que do ponto de vista operacional, a concepção de gestão democrática escolar atual, reforça a necessidade de luta consciente, por parte da comunidade escolar, pela efetivação da democracia substancial, fundada na efetiva participação da comunidade escolar.

4.1 Conselho escolar: aprendizado coletivo ou órgão homologatório?

Conselho como forma de gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na história. Os conselhos são uma invenção tão antiga como a democracia participativa e datam suas origens nos clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados conselhos municipais, como forma político-administrativa de Portugal em relação às colônias. As câmeras municipais e as prefeituras do Brasil Colônia foram organizadas segundo esse sistema de gestão.

Entretanto, as experiências mais famosas de conselhos que se têm notícias, remontam ao século XIX, com as comunas de Paris, experiências de autogestão operária por conselhos populares. Outros exemplos são os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim, alguns conselhos na Alemanha nos anos de 1920, os conselhos na antiga Iugoslávia nos anos de 1950 e os conselhos atuais na democracia americana.

Na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicional. Os conselhos operários e populares, em geral, rejeitavam a lógica capitalista e buscavam outras formas de poder descentralizadas, com autonomia e autodeterminação.

O debate sobre os conselhos como instrumento da democracia esteve presente entre os setores liberais e progressistas, em seus diferentes matizes. A diferença é que eles são pensados como instrumento ou mecanismo de colaboração, pelos liberais; e como vias de possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pelos progressistas.

No Brasil, as primeiras experiências com conselhos foram com os conselhos comunitários, criados para atuarem junto à administração pública municipal, ao final dos anos de 1970; os conselhos populares ao final dos anos de 1970 e parte dos anos de 1980 e os conselhos gestores institucionalizados a partir dos anos de 1990.

Os conselhos comunitários se caracterizavam por uma participação outorgada da população nos referidos conselhos, posto que sua criação, construção e regras eram iniciativas do poder público. Essas primeiras experiências de conselhos caracterizava-se por serem órgãos consultivos de governo, legitimando a atuação estatal. Esses conselhos tinham vinculação com o Estado patrimonialista. Eram formados por pessoas letradas, dotadas de saber erudito, uma vez que para o governo, o saber popular não servia à gestão da coisa pública. Essa concepção de conselhos perdurou até os anos de 1980.

Os conselhos populares foram propostos por setores progressistas ou de oposição ao regime civil-militar e surgiram com papéis diversos, como organismos do movimento popular atuando em parcelas de poder junto ao executivo, tendo como possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo; como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situação de duplo poder; como organismos de administração municipal, criado pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas as tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução.

Segundo aponta Dourado et al (2006), as experiências com conselhos populares surgiram nos anos de 1980, com as práticas de alguns governos democráticos populares que imprimiram a lógica do orçamento participativo nas cidades que governavam. Contudo, esses conselhos eram apenas consultivos. É a partir da década de 1990 que as experiências de conselhos deliberativos começam a se concretizar, contando com a participação popular efetiva, sem mera adesão, quando surgem os conselhos de saúde, conselhos de direitos da criança e do adolescente, os conselhos de assistência social, dentre outros.

Nos anos de 1990, a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional. Eles têm papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis brasileiras. Esses conselhos estão em sintonia com a Constituição que adotou como princípio geral a cidadania (a formal) e previu instrumentos concretos para o seu exercício, via democracia participativa (ao menos no discurso). São exemplos desse tipo de conselho: conselho de saúde, educação, cultural e/ou interesses gerais, como o conselho da criança e adolescente, idosos, mulheres etc.

No contexto do processo de abertura política e luta pela democratização do Brasil, na década de 1980, as associações e movimentos populares passaram a reclamar participação na gestão pública. Nessa lógica, conforme aponta Dourado et al (2006), o desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Esses conselhos têm um caráter de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base.

Com esses conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois, criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e, possibilita à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas.

Contudo, apesar de a legislação incluir os conselhos gestores como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constitui-los como novos sujeitos deliberativos e paritários, a prática vem assinalando e reafirmando o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações no campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. É preciso, no entanto, que se reafirme em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo, já que a opinião não basta.

No âmbito da educação, como experiências de conselhos, ainda no regime de exceção, foram criados e implantados os conselhos de classe, cujas origens remontam ao ano de 1958, quando um grupo de professores brasileiros estagiou na França e trouxe a ideia para o Brasil. Eles se generalizaram na escola pública brasileira como uma instância coletiva de avaliação do desempenho dos alunos, sobrepondo-se à autonomia do professor, antes entendida e praticada como verdadeira soberania no processo de verificação da aprendizagem. Foram formalmente instituídos por força das orientações do Programa de Expansão e

Melhoria do Ensino - PREMEN, regulamentado pelo Decreto nº 63.914/68, e pelas indicações e normas dos Conselhos Estaduais de Educação.

Os conselhos escolares como existem hoje, surgiram na educação brasileira a partir do início da década de 1980, na transição do governo civil-militar para o governo eleito pelo voto, permitiu-se a reaproximação da sociedade civil com o Estado. O I Congresso Mineiro de Educação deu dimensão nacional à ideia de que a implantação da gestão democrática passava pela participação coletiva dos agentes intraescolares e dos sujeitos extraescolares no processo de planejamento e implementação de suas atividades.

Mas, é somente a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990 que os conselhos escolares começam a adquirir centralidade, não só no âmbito das discussões pedagógicas, administrativas e financeiras, mas, também, no âmbito das políticas governamentais e no campo da legislação educacional. A discussão sobre a necessidade da criação e efetivação de conselhos nas escolas vincula-se à compreensão da importância da participação ativa dos diferentes segmentos na vida da escola e seus processos educativos. Contudo, ressalta Romão (2012, p. 34), que:

É perfeitamente suportável para a ideologia liberal ou neoliberal a ideia de que ninguém melhor que o interessado para saber o que é do seu interesse, isto é, o interesse genuíno dos atores sociais determina a legitimidade de sua autodeterminação específica. Ressalta, porém, que o que não cabe nela é a ideia de que através do processo coletivo de deliberações abre-se espaço potencial de possibilidades de transformação e de substituição da própria estrutura social, na medida em que possibilita a explicitação da consciência de si.

O conselho escolar é um órgão colegiado de representação da comunidade escolar, com a participação dos seus diferentes segmentos, professores, funcionários, pais, alunos e direção da escola, e constitui-se em um mecanismo de gestão democrática da escola, tendo por objetivo auxiliar na tomada de decisão em todas as áreas de sua atuação, isto é, planejar e decidir coletivamente, num espaço de construção do projeto de escola. Assim, o conselho escolar possui caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador, executivo e mobilizador.

A escola pública pode contribuir para a construção da cidadania participativa, que é uma construção permanente e coletiva. Nessa perspectiva, o conselho escolar é a base de sustentação de projetos políticos pedagógicos que permitem a definição da direção e das prioridades da escola numa perspectiva emancipatória do ser humano. Assim, o conselho escolar constitui passo importante para a democratização dos processos decisórios, possibilitando a implementação de uma nova cultura na escola, por meio do aprendizado coletivo e do partilhamento do poder.

Também, o conselho escolar contribui para que haja diferentes e discordantes vozes no cotidiano da escola, mas que são importantes no conjunto das relações democráticas. O conselho escolar não pode servir apenas como instância homologatória daquilo que já foi decidido pelo diretor, ou grupo restrito da escola. Ou seja, o conselho escolar não deve ficar na dependência da vontade política do diretor, na qualidade de presidente do conselho, para funcionar adequadamente, porque é deliberativo.

Nessa perspectiva, o conselho escolar é o órgão mais importante de uma escola autônoma, base da democratização da gestão da escola. Mas para que sejam eficazes é preciso que a participação da comunidade escolar, constitua-se numa estratégia explícita da administração, além disso, é preciso oferecer as condições de participação como horários das reuniões, locais, conforto etc. Nesse sentido, acentua Romão (2012, p. 54):

Existe uma visão estreita que acentua os aspectos estáticos como consenso, as adaptações, a ordem, a hierarquia e uma visão dinâmica que valoriza a contradição, a mudança, o conflito, a autonomia. Num sistema fechado, os pais, os alunos, os professores e funcionários não se sentem responsáveis. Esta é uma das principais razões da não participação. Num sistema aberto, o *locus* fundamental da educação é a escola e a sala de aula. O confronto entre uma visão funcionalista e estática da educação e uma visão dialética e dinâmica, resulta num sistema único e descentralizado.

Conforme Romão (2012), uma escola centrada numa visão dinâmica, dialética, que acentua os valores da democracia, apoiada em ações descentralizadoras, é sustentada pelos princípios da gestão democrática, da comunicação direta com as escolas, da autonomia da escola e da avaliação permanente do desempenho escolar. Os projetos das escolas podem ser mais eficazes na conquista da qualidade do ensino porque a escola conhece a comunidade e seus projetos e podem dar respostas concretas aos problemas concretos da comunidade.

É necessário que a gestão democrática seja vivenciada no dia a dia da escola e se torne essencial à vida escolar quanto é a presença de professores e alunos. Para isso, é preciso criar as condições concretas para o seu exercício. Essas condições implicam na construção cotidiana e permanente de sujeitos sociopolíticos capazes de atuar de acordo com as necessidades desse novo fazer pedagógico-político, redefinição de tempos e espaços escolares que sejam adequados à participação, condições legais de encaminhar e colocar em prática propostas inovadoras, respeito aos direitos dos profissionais da educação, carreira, política salarial e formação.

Romão (2012), afirma que há diferentes percepções sobre o conselho escolar, que resultam também em diferentes opiniões sobre seu funcionamento. Há os que veem nele uma

ameaça, há os que o aceitam, mas fragilizam-no pela burocratização, há os que aceitam o conselho escolar, mas não o percebe como instrumento contra a administração personalista e autoritária e há os que o defendem como possibilidade de democratização da gestão escolar.

Assim, os que veem o conselho como ameaça percebe a força que eles podem ter para minar os instrumentos de poder autoritário. Já os que aceitam o conselho escolar, mas tentam fragiliza-lo pela burocratização, isolam as questões intraescolares de seu contexto histórico-social, despolitizando-as e encarando-as como meras questões administrativas. Por isso, quando em cargos de direção, como os que veem o conselho escolar como ameaça, desenvolvem uma percepção burocrática e verticalizada das relações, assumindo condutas de subserviência para com os superiores e de despotismo para com os demais membros da comunidade escolar. Transformam-se em capatazes de políticas que não participaram de sua formulação e submete os demais a atividades que separam concepção e execução, preocupando-se com o rígido sistema de controle e fiscalização.

Por outro lado, os que não conseguem perceber o conselho escolar como instrumento eficiente e eficaz contra as administrações personalistas e autoritárias, argumentam que se as relações entre direção e subordinados fossem mais razoáveis, não haveria necessidade de instâncias coletivas de decisões. Admitem o conselho escolar com função meramente consultiva. Os limites dessa concepção são claros, diz Romão (2012), a adoção das decisões coletivas dependerá da identidade de propósitos da coletividade e da direção, permanecendo o poder com a instância superior.

Já os que veem o conselho escolar como única possibilidade de democratização da gestão escolar, porque desempenha função deliberativa, acreditam nas potencialidades transformadoras das decisões coletivas. Enxergam o colegiado como canal institucional de decisões, abrindo espaço para a transformação das pessoas para a autodeterminação. Contudo, como o Brasil possui pouca tradição democrática, o funcionamento de coletivos democráticos apresenta algumas dificuldades, resumidas por Romão (2012, p. 84), em três proposições:

Dependendo da dimensão da comunidade, há que recorrer ao instituto da representação. Os representantes escolhidos são os que têm opiniões mais definidas e expressam com mais facilidade. Os que têm mais dificuldade nesse nível continuarão sem voz diretamente e sem treino de sua auto expressão. Dificilmente os representantes ouvem os representados para emitirem sua opinião no conselho escolar, por falta de tempo, dificuldades inerentes à representação etc., impondo aos representados, algumas vezes, opiniões hesitantes ou mal expressas. O caráter consultivo do conselho escolar pode ser um álibi legitimador de decisões autoritárias e um inibidor da participação.

Dentre as principais atribuições do conselho escolar destaca-se a sua função de coordenação do coletivo da escola e a criação de mecanismos de participação. O conselho escolar beneficia-se com a existência de outros espaços de participação na escola, como o grêmio estudantil. A participação nesses espaços contribui para a aprendizagem da função política da educação e para a aprendizagem no jogo democrático. Nesse sentido, essa vivência de discussão e participação possibilita o fortalecimento do conselho escolar e de sua organização política.

Nessa perspectiva, a construção de um processo de gestão democrática da escola implica repensar a lógica de organização e participação na escola. Nessa direção, é fundamental a discussão sobre os mecanismos de participação na escola, suas finalidades e a definição de ações e metas a serem construídas coletivamente pelos diferentes segmentos que compõem a escola. O conselho escolar tem se mostrado um dos caminhos para se avançar na democratização da gestão escolar. Nessa direção, definir claramente as atribuições e o papel político do gestor e do conselho escolar é fundamental. A esse respeito Paro (2002, p. 102), sugere que:

Inteirado numa política mais ampla da gestão escolar, parece que outra importante questão a ser enfrentada refere-se à necessidade de uma definição mais precisa de suas funções, dotando-os de atribuições e competências que o tornem corresponsável pela direção da escola, sem provocar choque de competências com o diretor [...]. Uma solução que se poderia imaginar para essa questão é a de dotar o conselho escolar de funções diretivas, semelhantes às que tem hoje o diretor. Dessa forma, o responsável último pela escola deixaria de ser o diretor, passando a ser o próprio conselho, em corresponsabilidade com o diretor, que dele também faz parte. A vantagem desse tipo de solução é que o conselho, na condição de entidade coletiva, fica menos vulnerável, podendo tomar medidas mais ousadas, sem que uma pessoa, sozinha, corra o risco de ser punida pelos escalões superiores. Supõe-se que, assim, o dirigente da escola (o conselho) detinha maior legitimidade e maior força política, posto que representante dos segmentos da escola. Seu poder de barganha e sua capacidade de pressão, para reivindicar benefícios para a escola, seriam, também, superiores ao do diretor isolado.

O conselho escolar configura-se como órgão de representação da comunidade escolar e visa à construção de uma cultura de participação. Para que o conselho escolar seja realmente espaço de decisão da comunidade escolar, ele precisa ser um órgão deliberativo, ou seja, que discuta, defina e delibere sobre questões referentes à escola, além de implementar o que foi definido democraticamente. Nesse sentido, Dourado et al (2006), argumenta que os conselhos escolares adquirem também, a função de planejamento, acompanhamento e fiscalização da execução dos projetos da escola e de onde e como se gastam as verbas que ela recebe, ou seja, cumpre uma função de controle social.

Com o conselho escolar, a gestão da escola passa a ser uma gestão colegiada, onde os seguimentos escolares tem a possibilidade de construírem, juntos, uma educação de qualidade e socialmente relevante. Com isso, divide-se o poder e as consequentes responsabilidades, incluindo as responsabilidades do Estado para com a escola pública.

A tarefa mais importante do conselho escolar é a de acompanhar o desenvolvimento da prática educativa e, consequentemente, do processo de ensino e de aprendizagem. A natureza das ações do conselho escolar é fundamentalmente político-pedagógica. É política, na medida em que estabelece as transformações desejáveis na prática educativa escolar, ou seja, se refere a toda ação consciente e intencional que visa manter ou mudar a realidade nas suas diversas dimensões. É pedagógica, pelo seu caráter educativo e porque estabelece os mecanismos necessários para que esta transformação realmente aconteça, ou seja, o conselho escolar não tem um fim em si mesmo; ele é um instrumento que visa à democratização da educação que, por sua vez, objetiva uma educação inclusiva e emancipatória. Navarro et al, (2004, p. 32), afirma que os conselhos escolares:

Representam, pois, um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática, ou seja, busca-se incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura paternalista pela cultura participativa e cidadã.

A implantação dos conselhos escolares traz, entre outras, as seguintes vantagens: as decisões refletem a pluralidade de interesses e visões que existem entre os diversos segmentos envolvidos; as ações possuem patamar de legitimidade mais elevado; há uma maior capacidade de fiscalização da sociedade civil sobre a execução da política educacional; há maior transparência das decisões tomadas; tem-se garantia de decisões efetivamente coletivas; garantem-se espaços para que todos os segmentos da comunidade escolar possam expressar suas ideias, contribuindo para as discussões dos problemas e busca de soluções.

Um órgão colegiado escolar constitui-se em um mecanismo de gestão da escola que tem por objetivo auxiliar na tomada de decisão em todas as áreas de atuação. Nesse sentido, Lück (2012, p. 66), afirma que:

Essa participação pode ser promovida mediante atividades as mais diversas: participação da elaboração do projeto pedagógico escolar; envolver nas atividades pedagógicas da escola; participar de círculo de pais para troca de experiências sobre educação de filhos; apoiar iniciativas de enriquecimento de experiências pedagógicas da escola; auxiliar na aproximação entre escola e comunidade; participar da gestão de recursos financeiros da escola.

Apesar do grande movimento que ocorre no Brasil para a constituição e promoção de órgãos colegiados atuantes, com destaque para os conselhos escolares, observa-se ainda a força de sua origem, segundo a qual grande parte dos órgãos colegiados passou a existir muito mais orientados para as questões financeiras, do que como órgão para realizar a autêntica gestão colegiada da escola, em todas as suas dimensões. Segundo aponta Lück (2012), pode-se afirmar que essa prática expressa a tendência de nossas escolas de se orientar pela letra das determinações legais e a reboque delas, deixando de lado as possibilidades abertas de construção e expansão de suas experiências, no sentido da autonomia. A institucionalização da democracia abre portas, que devem ser potencializadas no sentido de transformar a escola atual, por meio de ações que envolvam a comunidade escolar.

A existência de conselhos escolares com poder para deliberar será também importante para consolidar a prática da corresponsabilidade. A experiência desses colegiados e o monitoramento permanente dos problemas e conflitos que surgem no dia a dia da escola quando se introduzem práticas de gestão compartilhada, poderá dar conteúdo à gestão democrática requerida pela Constituição Federal e outras leis de ensino.

Porém, as experiências tem demonstrado que tais conselhos, na forma em que estão constituídos, possuem caráter mais consultivo/homologatório que deliberativo. São presididos pelos diretores de escolas e, na prática, quase sempre se destinam exclusivamente a tratar de questões financeiras, ou periféricas, pouco ou nada intervindo no processo pedagógico da escola.

Como está instituído hoje, o conselho escolar fica, quase sempre, na dependência da vontade política do diretor para funcionar adequadamente, já que ele é o seu presidente, de maneira a servir como veículo de democratização da escola. Embora, em termos legais, esse colegiado seja deliberativo e se coloque ao lado do diretor, fazendo parte, supostamente, da direção, o diretor de escola, premido pelas circunstâncias acima mencionadas, fazendo uso da sua autoridade e diante da insuficiente pressão por participação da parte dos demais setores da escola, acaba por “montar” ele próprio um conselho apenas formal e inoperante, que só decide questões periféricas e sem importância significativa para os destinos da escola.

Além disso, outra questão apontada por Paro (2002), que limita a participação, principalmente do segmento pais, trata-se das condições materiais de participação, como tempo, espaço, horários, liberação do trabalho, para possibilitar a presença dos pais às reuniões sem prejuízo do seu salário. A institucionalização é importante, mas a democratização da gestão escolar precisa ser construída pelos próprios sujeitos escolares, num processo dialético de construção e reconstrução.

O conselho escolar é tido pela lei de gestão escolar de Rondônia como mecanismo de participação da comunidade escolar na gestão da escola, conforme artigo 10. Constitui-se em instância de máxima deliberação coletiva, constituído por representantes dos diferentes segmentos que integram a comunidade escolar, tendo por finalidade efetivar a gestão democrática na forma de colegiado, desempenhando funções consultiva, deliberativa, mobilizadora, fiscalizadora e executora das questões pedagógicas, administrativas e financeiras.

Função consultiva: ocorre quando tem um caráter de assessoramento, analisando questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentam sugestões ou resoluções, que poderão ser ou não acatadas pelos gestores escolares.

Função deliberativa: ocorre quando examina as situações apresentadas ao conselho escolar com vista à tomada de decisões relativas às diretrizes e linhas gerais das ações pedagógicas, administrativas e financeiras quanto ao direcionamento das políticas educacionais desenvolvidas no âmbito escolar.

Função fiscalizadora: acontece quando o conselho escolar acompanha a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e garantindo o cumprimento das normas das escolas e a qualidade social do cotidiano escolar.

Função mobilizadora: se dá quando o conselho escolar promove a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola em diversas atividades, contribuindo para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação.

Função executora: ocorre por meio da unidade executora, que movimenta os recursos financeiros colocados à disposição das escolas.

Decorrente dessas funções, o conselho escolar, enquanto instância de decisão coletiva da escola desempenha inúmeras atribuições, merecendo destaque, conforme art. 11 da lei de gestão, dentre outras as seguintes: participar da elaboração e acompanhamento do PPP e calendário escolar; criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática na elaboração, acompanhamento e avaliação do PPP e regimento escolar; analisar e propor alternativas de solução às questões de natureza pedagógica, administrativa e financeira; discutir e acompanhar a efetivação do currículo escolar; acompanhar a evolução dos indicadores educacionais de avaliações externas e internas, propondo intervenções pedagógicas; analisar e aprovar o plano de aplicação e a prestação de contas dos recursos administrados pela escola; propor e aprovar as alterações do estatuto do conselho escolar.

Como se observa, o conselho escolar apresenta-se como instância de decisão coletiva por excelência, por consequência, verdadeiro espaço de decisões democráticas. Pode-se afirmar que nessa qualidade, essa instituição colegiada escolar possui competência para decidir sobre todos os aspectos da vida da escolar, nas questões administrativas, pedagógicas e financeiras.

Conforme art. 12, o conselho é constituído por representação de todos os segmentos da comunidade escolar, eleitos em processo de eleições diretas, assegurando a proporcionalidade de 50% (cinquenta por cento) para professores e demais funcionários da escola e 50% (cinquenta por cento) para pais e estudantes.

O conselho escolar, conforme art. 15, tem uma estrutura organizacional composta de Assembleia Geral, Diretoria Executiva, Comissão de Articulação Pedagógica e Financeira e Conselho Fiscal. Merece destaque a figura do diretor, que compõe a Diretoria Executiva, como membro nato e, respectivamente, de acordo com a com o art. 14, presidente do conselho.

A Assembleia Geral constitui o órgão máximo de deliberação da comunidade escolar, constituída pela totalidade de seus membros. A Diretoria Executiva é composta de membros eleitos pela comunidade escolar, exceto o cargo de presidente, e é composta de um presidente, um vice-presidente (vice-diretor), um secretário e um tesoureiro. A Comissão de Articulação Pedagógica e Financeira, com caráter deliberativo, eleita pela comunidade escolar, é composta de um representante do segmento de professores ou funcionários e dois representantes do segmento pais ou responsável e/ou estudantes. O Conselho Fiscal, como instância de controle e fiscalização, é composto de membros eleitos pela comunidade escolar, sendo dois representantes do segmento professores e/ou funcionários e um representante do segmento pais ou responsável e/ou estudantes. Os estudantes votam a partir dos 12 anos de idade e são votados a partir de 14 anos de idade.

O conselho escolar funcionará com quórum mínimo de metade mais um de seus membros e as deliberações serão válidas quando tomadas por metade mais um dos presentes à reunião.

A despeito de o conselho escolar constituir-se num importante mecanismo de gestão democrática, sua atuação, contudo tem indicado que opera como mero órgão homologador de decisões já tomadas por um grupo restrito ou pelo diretor, sem vinculação com a concepção democrática, isto é, não funciona como mecanismo de decisões partilhadas.

4.2 Eleições diretas: uma possibilidade de democracia escolar?

Nas últimas décadas, o incremento de experiências inovadoras no setor educacional trouxe à tona novos elementos para repensar os desafios acerca da política educacional, seu alcance e perspectivas. Nesse cenário destaca-se a democratização da educação e da escola e, nesse contexto, a problematização das formas de provimento ao cargo de diretor de escola, especialmente, a livre indicação de diretor pelos poderes públicos. O questionamento das formas usuais de indicação dos dirigentes escolares possibilitou a emergência de novas modalidades de escolha, destacando-se a defesa da eleição direta para diretor de escola como uma contraposição ao caráter autoritário e clientelista em que se inseriam as práticas escolares.

No sistema educacional brasileiro podem ser identificadas variadas formas de acesso ao cargo de diretor escolar das escolas públicas: 1- diretor livremente indicado pelos poderes públicos; 2- diretor de carreira; 3- diretor aprovado em concurso público; 4- sistema misto; 5- diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas ou processos múltiplos; 6- diretor eleito diretamente pela comunidade escolar.

Cada uma dessas modalidades se fundamenta em argumentos que julgam importantes, mas nenhuma delas parece garantir plena e isoladamente as exigências para o cumprimento das funções do diretor na gestão democrática da escola. A complexidade do processo de gestão implica considerar algumas exigências para a escolha do diretor, a saber: a efetiva participação da comunidade escolar, o projeto político pedagógico para a gestão e a liderança dos candidatos ao cargo.

Na nomeação ou indicação pelos poderes públicos, o diretor é escolhido pela vontade do agente que o indica, governador, prefeito, deputado etc. Dessa maneira, o diretor assume um cargo de confiança e torna-se o representante do poder executivo na escola. Por isso, pode ser substituído a qualquer momento, de acordo com os interesses políticos e com as conveniências daqueles que o escolheram. Neste tipo de escolha o que mais acaba pesando na definição do diretor de escola são os critérios político-clientelista. A escola é transformada em curral eleitoral. É caracterizada por forte ingerência do Estado na gestão da escola.

Esse tipo de provimento do cargo de diretor, historicamente, parece ter contemplado as formas mais usuais de clientelismo, na medida em que se distinguia pela política do favoritismo e da marginalização das oposições, e o papel do diretor não contava com respaldo da comunidade escolar. Essa modalidade articula-se ao conservadorismo político permitindo,

portanto, a transformação da escola em um espaço instrumentalizador de práticas autoritárias e mecanismos de barganhas políticas as mais diversas.

Quanto ao diretor de carreira, modalidade pouca utilizada, a sua configuração encontra-se estruturada a partir do estabelecimento de critérios rígidos ou não. Nesse caso, o acesso ao cargo de diretor considera aspectos como: tempo de serviço, merecimento e/ou distinção, escolarização etc. Ao considerar a falta de planos de carreira, tal modalidade, tendo em vista o dinamismo da prática educativa, reforça, na maioria dos casos, a manutenção da ingerência e do clientelismo no cotidiano da escola, além da exclusão da comunidade escolar na definição de seu destino.

Essa modalidade de provimento do cargo de diretor, no setor público, apresenta-se como uma variação da modalidade de indicação política, apesar de parecer fundada no mérito das pessoas. Caracterizada pela não participação dos segmentos da escola nas decisões. Em última análise, a indicação se dá politicamente.

Em relação ao concurso público como modalidade de acesso à gestão escolar, sua defesa se fundamenta no fato de se acreditar que a escolha é baseada em méritos intelectuais. Um dos argumentos favorável a esse tipo de escolha é o de que ele defende a moralidade pública e evita o apadrinhamento político. É fundamental ressaltar que essa modalidade não tem sido usual por considerar que a gestão escolar não se reduz à dimensão técnica, mas configura-se também como ato público. Essa modalidade reduz o objetivo da gestão às atividades administrativas rotineiras e burocráticas, deixando em segundo plano a compreensão mais abrangente do processo político-pedagógico.

Ao se acentuar a adoção de critérios considerados objetivos e técnicos na definição dos concursos públicos e, portanto, na seleção dos candidatos, acaba-se por não observar a aferição de sua liderança face aos demais sujeitos escolares. A avaliação do desempenho de um candidato, não limitada ao exame de provas e títulos, é fundamental em qualquer função de direção. Ou seja, o diretor escolhe a escola, mas nem a escola nem a comunidade podem escolher o diretor.

Essa forma de escolha acaba sendo democrática para o candidato, que, se aprovado, pode escolher a escola onde irá ser diretor, mas, por outro lado, é antidemocrática quanto à vontade da comunidade escolar, que fica obrigada a aceitar a escolha do primeiro. Nesse modelo, o diretor pode não ter grandes compromissos com os objetivos educacionais articulados com os interesses daqueles que usam a escola, o que não rara vezes, gera a negligência em relação às formas democráticas de gestão.

A escolha de diretor por sistema misto combina diferentes formas combinado com duas ou mais fases no processo de escolha do diretor, como, por exemplo, provas que avaliam sua competência técnica e sua formação acadêmica, além de eleição que objetiva medir a experiência administrativa e a capacidade de liderança do candidato. Nesse sistema, a comunidade escolar normalmente participa de uma ou mais fases do processo de seleção. O diretor acaba tendo também maior vínculo e compromisso com a comunidade escolar que o elegeu.

Na indicação do diretor por listas tríplexes/sêxtuplas, a comunidade é consultada para indicar possíveis nomes ao cargo de gestor. O executivo ou seu representante nomeia um dentre os indicados. A comunidade escolar é chamada para legitimar as ações autoritárias dos poderes públicos sob a égide do discurso de participação/democratização das relações escolares. Tal modalidade recebe o crivo da comunidade escolar no início do processo, perdendo o controle à medida que cabe ao executivo deliberar sobre a indicação do diretor escolar fundamentado em critérios os mais diversos. Nesse caso, é importante identificar se o papel desenvolvido pela comunidade escolar é decisivo ou, apenas, legitima o processo amparado no discurso da participação e da democratização das relações escolares.

A forma de escolha do diretor por eleição direta é baseada na manifestação da vontade da comunidade escolar, podendo se efetivar por voto direto, por voto representativo ou por escolha através de listas tríplexes ou plurinominais. O processo vai desde colégio eleitoral restrito a uma parcela da comunidade escolar, ou a sua totalidade. Vale destacar, nessa modalidade, a importância dada ao processo de participação e decisão na escolha dos diferentes candidatos pela comunidade escolar.

Esse tipo de escolha favorece a discussão democrática na escola e acaba implicando maior distribuição de poder para as instâncias da base da pirâmide estatal. Na medida em que se exige do candidato à função de diretor de escola o equilíbrio entre a competência técnico-acadêmica e a sensibilidade política, se eleito, acaba assumindo responsabilidades políticas junto à comunidade escolar que o escolheu. Nesse tipo de escolha, geralmente o mandato é por prazo determinado, com direito a uma reeleição. Essa forma de escolha de diretor escolar favorece a gestão democrática e colegiada da escola.

Historicamente, os movimentos sociais e movimento de professores, têm nas eleições diretas, como uma das formas mais democráticas. Vincula-se à crença de que o processo implica uma retomada da decisão sobre os destinos da gestão. A eleição, no dizer de Dourado (2008, p. 85):

Apresenta-se como um legítimo canal na luta pela democratização da escola e das relações sociais mais amplas, contudo, não devemos perder de vista as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes assentadas em interesses antagônicos e irreconciliáveis. A eleição por si só não é garantia da democratização da gestão, mas referenda tal tese enquanto instrumento para o exercício democrático. A forma de provimento no cargo não pode definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere no curso desta.

No contexto da luta pela democratização do Brasil, as eleições eram apresentadas como sinônimo de solução para os graves problemas do país, incluindo-se entre eles, a educação. Na busca de um caminho democrático, simbolizavam avanço nas conquistas políticas e sociais. A eleição para diretor de escola era um dos principais temas na pauta dos encontros de educadores e nas listas de reivindicações nos momentos de greve e outras manifestações públicas.

Assim é que a escolha do gestor escolar pela via da eleição direta e com a participação da comunidade vem se constituindo e se ampliando como mecanismo de seleção diretamente ligada à democratização da escola pública, visando assegurar a participação das famílias no processo de gestão da educação de seus filhos.

Nesse sentido, as eleições diretas para gestores, a despeito de não estabelecerem, por si mesma, a democracia interna na escola, nem garantirem ou mesmo indicarem uma democracia externa, apresentam-se como um caminho fértil que, se associado a outros canais de participação social, pode possibilitar às escolas, o resgate de práticas concretas em prol da implantação de projeto político pedagógico, redimensionado por meio de mecanismos de gestão participativa, como colegiados, conselhos escolares, grêmio estudantil, as tarefas do gestor escolar, sendo este visto como o implementador de projeto político pedagógico do qual ele é e faz parte. Conforme sustentam Padilha e Romão (2012, p. 112):

O termo sujeito, acrescido dos adjetivos corporativo ou cultural, refere-se a um grupo de pessoas que agem na sociedade conforme um critério comum que os identifica, de tal modo que se reconhecem como mutuamente pertencentes a uma mesma história e possuindo um mesmo destino como horizonte. Há uma percepção de um nós ético que constitui tais pessoas numa unidade. O sentimento de pertencer cria e mantém a comum identidade. A noção de sujeito é aqui tomada em sua forma substantiva e quer significar um ser ativo, responsável, titular de direitos e deveres. Ser sujeito é ser capaz de julgar a realidade, empenhando-se pela sua transformação, ou manutenção, de modo a assumir a responsabilidade consciente pela vida [...].

Ainda, segundo Padilha e Romão (2012), o adjetivo corporativo e cultural visa apontar a ênfase maior ou menor que tenham os objetivos dominantes no grupo em relação à obtenção de benefícios para o próprio grupo ou para os demais grupos existentes, ou seja, sujeitos corporativos são aqueles cuja ênfase se dá na busca de benefícios limitados ao próprio

grupo, enquanto sujeitos culturais visam objetivos de caráter mais geral cuja consecução tende a favorecer a um número maior de pessoas e grupos. A rigor, às ações do sujeito cultural poder-se-ia aplicar um princípio de universalidade, ou seja, o que é direito e dever para o grupo é defendido igualmente para qualquer grupo. Nesse sentido, o sujeito cultural é necessariamente pluralista.

Assim, os sujeitos culturais precisam vivenciar um processo de capacitação para essa participação, formal ou informal, isto é, mediante programas de capacitação custeados pelo Estado e pela articulação dos diferentes sujeitos escolares em torno dos problemas, dos interesses, das expectativas e das atividades cotidianas da escola. Se a escola estiver aberta à participação, passo importante terá sido dado na direção da gestão democrática.

A gestão democrática não é um processo simples de curto prazo, mas também não é um processo tão complexo ou irrealizável. Significa dizer que ela se constituirá numa ação, numa prática a ser construída na escola. Ela acontecerá se associada à elaboração do PPP da escola, à implantação do conselho escolar que efetivamente influenciam a gestão escolar e as medidas que garantam a autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola, sem eximir o Estado de suas obrigações com o ensino público, nem esquecer o grêmio estudantil que é um importante espaço de construção da cidadania.

Paro realça um conjunto de expectativas provocadas por esse processo, ao mesmo tempo em que destaca algumas limitações e possibilidades em relação às eleições diretas para diretores. Isso contribui para ampliar a visão sobre a gestão escolar, considerando não apenas a figura do diretor, mas, sobretudo, a efetivação de processos colegiados de decisão e implementação de práticas na realidade escolar. Paro (2002, p. 85), constatou que:

As eleições tiveram um importante papel na diminuição ou eliminação, nos sistemas em que foram adotados, de sistemática influência dos agentes políticos (vereadores, deputados, prefeitos, cabos eleitorais etc.) na nomeação de diretores, mas isso não significa que o clientelismo tenha deixado de exercer suas influências na escola. Por outro lado, em alguns sistemas continuaram a existir brechas para a penetração da influência do agente público na nomeação do diretor; por outro lado, as práticas clientelistas passaram a fazer parte também no interior da própria escola, quer no processo de eleição do diretor, quer durante o exercício do seu mandato. Em consequência, o fato de a incipiente prática política introduzida pelas eleições de diretores não ter sido capaz de eliminar por completo essas expectativas e comportamentos clientelistas não pode levar a que se impute às eleições as causas desses males, que nada mais são, na verdade, do que remanescentes de uma cultura tradicionalista que só a prática democrática e o exercício autônomo da cidadania poderá superar.

Portanto, no fundo, a expectativa que se criou quanto à eleição de diretor era de que com ela seria eliminado o autoritarismo existente na escola, bem como a falta de participação

da comunidade escolar nas decisões, uma vez que se supunha que a falta de participação e o autoritarismo ocorria em razão da falta de compromisso do diretor com a escola e seus usuários, por não ter sido escolhido por estes. Com a eleição, tinha-se a esperança de que a escola se encaminhasse rapidamente para uma convivência democrática e para a maior participação de todos em sua gestão.

Mas essas expectativas, contudo, não se efetivaram globalmente, posto que muitos diretores eleitos mantiveram muitas características do chefe monocrático que detém a autoridade máxima na escola. Tal perspectiva sinaliza que as causas do autoritarismo existente nas escolas não advêm exclusivamente da nomeação política do diretor. Dessa forma, reafirmar a prática democrática e o exercício da cidadania é fundamental para romper com essas práticas conservadoras ainda presentes nas escolas.

Outro aspecto apontado refere-se à crença na superação do corporativismo presente nas formas de escolha do diretor anteriores à eleição. Em relação a essa expectativa destaca-se que, apesar de algumas mudanças, novas e velhas ações corporativas ainda se fazem presentes. Como ocorre em todo processo de participação, o envolvimento das pessoas como sujeitos na condução das ações é apenas uma possibilidade, não se configura como uma garantia. Especialmente em sociedades com fortes marcas tradicionalistas, sem uma cultura desenvolvida de participação social e cidadã, é difícil fazer com que as pessoas não deleguem a outros aquilo que faz parte de sua obrigação como sujeito partícipe da ação coletiva. Nessa lógica impera a concepção de democracia formalizada no liberalismo e reafirmada no neoliberalismo.

A constatação desses fatores deve servir de estímulo na busca pela implementação de mecanismos reais de participação e de exercício de democracia, de modo que garanta o envolvimento de todos os segmentos da comunidade escolar nos processos de decisão e no partilhamento das responsabilidades e, conseqüentemente, no aperfeiçoamento do processo democrático. Não obstante a institucionalização da gestão democrática escolar, o esforço em sua implementação, a realidade das escolas aponta para a necessidade de um esforço da comunidade escolar no sentido de sua real implementação. É o que aponta Lück (2012, p. 76-77):

Não há, o entanto, resultados gerais e consistentes que demonstrem a efetividade desses mecanismos na prática de gestão democrática e construção da autonomia da gestão escolar. Não é a eleição em si, como evento, que democratiza, mas, sim, o que ela representaria, como um processo participativo global, no qual ela corresponderia apenas um momento de culminância num processo construtivo e significativo para a escola.

Nesse cenário, a garantia de consolidação das eleições diretas para diretores deve-se articular com a garantia de outros mecanismos de participação, como o conselho escolar, o grêmio estudantil e o PPP, pois pensar a democratização na e da escola implica definir qual a função social da escola, para que serve a escola, quais as suas funções básicas. A reflexão sobre essas questões devem fazer parte dos diferentes segmentos da escola no processo de escolha do diretor, na participação ativa nos conselhos escolares, nos grêmios estudantis e nas construções dos PPPs, dentre outros aspectos que reclama participação e decisão coletiva. Ponderando sobre o diretor eleito Paro (2002, p. 89), faz a seguinte afirmação:

Parece que o diretor consegue perceber melhor agora, sua situação contraditória, pelo fato de ser mais cobrado pelos que o elegeram. Esse é um fato novo que não pode ser menosprezado. À sua condição de responsável último pela escola e de preposto do Estado no que tange ao cumprimento da lei e da ordem na escola, soma-se agora seu novo papel de líder da escola, legitimado democraticamente pelo voto de suas comunidades, que exige dele maior apego aos interesses do pessoal da escola e dos seus usuários, em contraposição ao poder do Estado. Isto serviu para introduzir mudanças na conduta dos diretores eleitos que passaram a ver com as solicitações de professores, funcionários, estudantes e pais.

Ao promover a eleição de diretores escolares estar-se-á delineando uma proposta de escola, um estilo de gestão e se firmando compromissos coletivos. No entanto, esse entendimento não se tem manifestado no geral das escolas. O esforço pela democratização da gestão escolar não pode perder de vista critérios de competência para o exercício desse trabalho (critérios técnicos). Tem-se evidenciando na literatura o reconhecimento da importância da competência profissional específica em gestão como um critério fundamental para o bom desempenho das funções de gestão escolar. Mas, esse critério precisa ser articulado com a liderança, de modo a conduzir o diretor a assumir compromissos políticos para o desenvolvimento da escola.

Paro (2002), aponta a ocorrência de interpretações que limitam o papel do diretor eleito à dimensão representativa e de reivindicação. Seu papel é apenas o de contribuir para que a população possa contar com um recurso que possibilite pressionar o Estado para que atue na direção desejada. Ou seja, por um lado, pode-se escolher alguém que articule os interesses da escola e, por outro, que o eleito condicione seu compromisso com os servidores e usuários da escola, não com o Estado. Tais orientações e expectativas demonstram desvirtuamento do sentido da educação, posto que tanto a escola como o Estado são instituições a serviço da sociedade.

Como a figura do diretor tem importância estratégica, as formas de escolha do profissional que vai assumir este posto precisam ser pensadas com extremo cuidado. Nesse

sentido, Mello (1997), afirma que este é um campo aberto às experiências inovadoras, desde que combinem critérios de competência profissional com legitimidade de liderança e autoridade consentida. Opções terão que ser feitas, quanto à forma de escolha da direção. Avaliar recentes experiências com processos eletivos, ver experiências de outros países, rever os ordenamentos legais e cartoriais para provimento dos cargos.

A eleição do diretor de escola somente fará sentido se for acompanhada de uma nova forma de encaminhar as ações de tal maneira que possa se converter em um processo de aprendizagem coletiva, associada a outros instrumentos, para a construção da democracia. Nesse sentido, afirma Colares (2003, p. 77):

A proposta de eleição direta do diretor tem sido tomada como sinônimo da efetivação da democracia escolar, entretanto, a proposta por si só certamente não garante a democratização da escola. Pois, independente da forma de provimento do cargo, deve-se considerar prioritariamente a maneira como será exercida essa função [...]. Deve-se, pois, manter em evidência que, se a proposta da eleição for considerada como única garantia de democratização da escola, então corre-se o risco de restringir-se à simples substituição no poder, e assim, perder de vista o legítimo anseio da democratização da escola enquanto espaço educativo para a participação e a cooperação necessária ao exercício da cidadania.

Um dos grandes problemas da democratização da escola tem sido a participação, ou seja, a ausência de participação da comunidade escolar nas decisões da escola. Para além da eleição direta do diretor escolar, o processo de democratização da escola reclama a participação social dos sujeitos presentes na escola, professores, pais, estudantes e funcionários.

Conforme aponta Colares (2003), um dos aspectos dessa ausência de participação social diz respeito à cultura de passividade, que o senso comum registra, não é natural. É fruto de uma formação social e histórica sedimentada durante o regime civil-militar. O autoritarismo, incrustado até a alma, não se extirpa por decreto, lei ou boa intenção. Da mesma forma, não se instaura com eleições periódicas e voto universal secreto. Até porque é inaceitável utilizar democracia como um conceito romântico, desvinculado dos interesses e conflitos de classe, que atravessam a sociedade. Democracia é participação popular na vida política, é a cidadania sendo exercida na plenitude. É igualdade de condições para realizar a luta política.

Gestão democrática implica, pois, que todos os segmentos escolares, devem eleger o diretor da escola, participar do conselho escolar, definir e deliberar, de forma coletiva, sobre as diretrizes e prioridades, acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do PPP da escola e da aplicação dos recursos financeiros. O diretor, em sua gestão, deve ser um articulador dos

diferentes segmentos escolares em torno do PPP da escola. Nesse sentido Padilha e Romão (2012, p 120), enfatizam que:

O diretor articulador deve exercer sempre uma liderança na escola, mas uma liderança democrática, que seja capaz de dividir o poder de decisão sobre os assuntos da escola com professores, funcionários, pais e alunos, criando e estimulando a participação de todos nas instâncias que dirige a escola, no caso, o conselho escolar. Isso não significa abrir mão de responsabilidades ou funções inerentes ao seu cargo, a saber: função educativa, mobilizador da equipe, liderança eficaz, administrativa etc.

Quanto maior for essa articulação, melhor poderão ser desempenhadas as suas próprias tarefas, seja no aspecto organizacional da escola, seja em relação à responsabilidade social da escola com sua comunidade. Em resumo, eleições diretas por si só não garante gestão democrática escolar. Há que estar articulada a outros mecanismos de participação.

No caso de Rondônia, conforme preceitua a lei de gestão escolar, o mandato do diretor eleito tem duração de três anos, com permissão para uma reeleição consecutiva. O art. 31 traz inúmeros requisitos a serem preenchidos por quem pretender concorrer ao cargo de diretor e vice-diretor. Esses requisitos buscam qualificar melhor os candidatos, mas, por outro lado, podem limitar a participação, sobretudo, se mantida a inovação introduzida na lei de forma autoritária, que trata da aprovação em exame de certificação ocupacional de dirigente escolar. Há que ser melhor analisada essa inovação legislativa no contexto do processo democrático.

Conforme art. 33, podem votar para diretor e vice-diretor: os servidores em efetivo exercício na unidade escolar; estudantes da unidade escolar, com idade igual ou superior a 14 (catorze) anos; mãe e pai ou responsável legal do estudante menor de 14 (catorze) anos, matriculado e frequentando a unidade escolar. Ressalta-se a posição conservadora do legislador, ao limitar a participação dos pais/responsáveis por alunos com idade entre 14 (quatorze) e 18 (dezoito) anos, aos quais não é permitido que participem do processo de escolha do diretor e do vice-diretor.

Conforme § 3º, do art. 33, não será permitido voto por procuração e conforme § 4º os critérios para a qualificação e/ou paridade dos votos serão definidos no regulamento eleitoral a ser editado pela SEDUC. No caso, os votos tem paridade de 50% (cinquenta por cento) para os segmentos de professores e funcionários e 50% (cinquenta por cento) para pais e alunos.

4.3 Projeto político pedagógico: uma construção participativa?

Não é possível falar em democracia, sem considerar a autonomia. Ambas andam juntas. Do ponto de vista jurídico, a autonomia da escola é construída a partir do seu projeto político pedagógico, o qual contribui para o exercício da democratização dos espaços escolares e da gestão, incluindo aqui as dimensões administrativa, pedagógica e financeira. A autonomia construída na escola visa ao crescimento dos espaços de suas decisões, o que tem se configurado por meio de diversos mecanismos: eleição direta para dirigentes escolares, conselho escolar, PPP e grêmio estudantil. Em relação ao projeto político pedagógico Libâneo (2008, p. 151), afirma que:

Expressa a cultura da escola porque ele será assentado nas crenças, valores, significados, modos de pensar e agir das pessoas que o elaboram. Ao mesmo tempo, é um conjunto de princípios e práticas que reflete e recria essa cultura, projetando a cultura escolar organizacional que se deseja visando à intervenção e transformação da realidade (é processual: ação-reflexão-ação).

O projeto político pedagógico deve ser gestado no trabalho coletivo e da democratização do espaço escolar. Nesta perspectiva, é um instrumento importante da autonomia da escola, construído coletivamente, mas nunca acabado, impregnado nele a ideia de que o princípio da autonomia pressupõe o compromisso de todos os sujeitos presentes na escola, de decidir e assumir ações coletivas no âmbito da escola, não reduzi-lo à mera elaboração de documentos.

Na perspectiva democrática, o encaminhamento do PPP requer uma total mudança na forma de conceber a gestão e a burocracia da escola, considerando que são vistas como instrumento de apoio ao trabalho docente e não meras técnicas de controle exercido sobre as ações docentes, uma vez que, quase sempre, privilegia mais os meios que os fins. O PPP para ser um mecanismo de mudanças das práticas escolares deverá estar fundamentado em uma postura crítica, que ressignifique as formas de administrar os espaços, os tempos, as estruturas, as relações, os registros, a dinâmica escolar, o currículo em toda a sua complexidade.

A estrutura administrativo-burocrática, as formas de gestão e o planejamento curricular, ainda vigentes nas escolas, quase na sua totalidade, foram gestados no seio do projeto político-econômico da modernidade, no qual a escola exerce importante papel na reprodução da força de trabalho. Em consequência, A organização burocrática da escola

incorporou a mesma lógica do sistema produtivo, impondo-se como elemento de vigilância e controle sobre as escolas. Nesse sentido, argumenta Sá (2012, p. 167):

Na escola, a busca de um tipo ideal de administração burocrática subordinou as atividades pedagógicas ao controle técnico, subvertendo seus fins educativos. O modelo taylorista-fordista adotado na organização da produção outorgou uma coerência simbólica ao modo de ver e conceber as organizações sociais, passando a ser um marco de referência para as ações institucionais. Esse modelo levou à escola a estrutura linear e compartimentalizada dos currículos, a fragmentação das tarefas, a especialização extremada que isola campos específicos do conhecimento e prioriza o saber fazer – domínio de técnicas – em detrimento de conhecimento geral ou do saber pensar. Impôs uma concepção de avaliação classificatória, discriminatória, excludente e técnicas de controle sobre comportamentos e ações. É precisamente essa estrutura a ser superada na proposição de um PPP fundamentado em um novo paradigma.

Assim, um projeto político pedagógico que se propõe a superar o modelo taylorista, o conceito linear de tempo e espaço deve considerar a evolução cultural ligada à informatização, as novas linguagens da tecnologia. Um PPP com visão emancipatória é um projeto de aprendizagens conflitantes com o objetivo de, por meio dele, produzir imagens radicais e desestabilizadoras dos conflitos sociais em que se traduziram no passado, imagens capazes de potencializar a indignação e a rebeldia. Educação, pois, para o inconformismo, para um tipo de subjetividade que submete a uma hermenêutica de suspeita a repetição do presente, que recusa a trivialização do sofrimento e da opressão e vê neles o resultado de indesculpáveis opções.

Desse modo, considerando a gestão escolar democrática, a construção do PPP pressupõe a viabilidade de propostas compartilhadas de ações que estimulem a inovação e a expressão das várias dimensões das identidades dos sujeitos que o constroem, executam e avaliam. Essa reflexão só obterá êxito se a escola propiciar um fecundo diálogo com todos os seus segmentos, permitindo-lhes expressar suas identidades nas dimensões social, ética e política. Quanto a estas dimensões dos sujeitos, sustenta Sousa (2012, p. 222):

No processo de constituição do sujeito social é preciso levar em conta que cada homem se faz pelo relacionamento com o meio físico e social, não havendo, a priori, uma essência de indivíduo social. Nesse contexto, a prática pedagógica deve ser percebida como um campo de produção da subjetividade do sujeito, uma vez que professores, alunos, direção, corpo técnico-pedagógico, pessoal de apoio e comunidade, são sujeitos em relação. Nessa perspectiva, os diversos sujeitos envolvidos na concepção, na construção e na avaliação do PPP tecem uma rede de relações que, perpassadas simultaneamente por diálogos e conflitos, ressignificam a identidade da escola. No processo de constituição do sujeito ético implica, por parte desse mesmo sujeito, a responsabilidade pelos atos que pratica, avaliando seu alcance e suas consequências, por meio de sua consciência moral. São essas

orientações éticas que caracterizam os sujeitos do PPP como sujeitos de uma ética, que pode ser orientada por uma racionalidade instrumental ou emancipatória.

Conforme Sousa (2012), sob o ângulo da construção democrática, o PPP constitui-se em uma referência importante para a reflexão ética do trabalhador escolar, podendo redimensionar as ações do coletivo que o concebe, elabora e avalia. Sujeito político: as ações do sujeito não podem circunscrever-se a ele. Assim, quando as ações alcançam os grupos, os sujeitos que as realizam estão praticando política. No campo da prática pedagógica, os sujeitos sempre atuam segundo uma vontade explicitada por meio de finalidades e objetivos que orientam o trabalho escolar. É nesse sentido que o PPP constitui-se no instrumento fundamental capaz de traduzir e sistematizar essa intencionalidade da escola, com base nas ações refletidas dos sujeitos.

Nos últimos tempos temos vivenciado uma ampliação progressiva dos compromissos da escola, que tem de responder a novos desafios por influência de fatores externos, tanto de ordem social, econômica, cultural, científica e tecnológica, e de fatores internos, relacionados ao desenvolvimento do conhecimento sobre o processo educativo. Esses fatores contribuem para a ampliação das funções da escola ao mesmo tempo em que provocam a busca de processos de intervenção que possibilitem a realização de experiências significativas de aprendizagem por parte dos estudantes. Nessa perspectiva, é importante refletir sobre as relações mais amplas da escola com as políticas educacionais alicerçadas na visão estratégica e buscar compreender os pressupostos que devem dar sustentação à construção do PPP da escola na concepção emancipadora. Nessa ótica, Veiga (2012, p. 46), aponta duas concepções de projeto político pedagógico:

Um, a partir do ponto de vista estratégico-empresarial e, outro, a partir de uma visão emancipadora. A primeira compreende o PPP como instrumento de políticas públicas alicerçadas no discurso do planejamento estratégico-empresarial. A segunda compreende o PPP como superação da visão conservadora e do centralismo burocrático, a partir do envolvimento de diferentes instâncias, que atuam na educação e do trabalho coletivo escolar.

Na concepção estratégico-empresarial, sob orientação de organismos multilaterais, sobretudo, o BM, a construção do PPP privilegia a interpretação regulada dos instrumentos de diagnósticos e avaliação. Isso significa dizer que as políticas educacionais, ao criarem indicadores de desempenho das escolas, acabam por transformar tais indicadores em referenciais para o diagnóstico prévio e para a avaliação dos seus resultados. Dessa forma, o PPP é concebido como um instrumento de controle, por estar atrelado a uma multiplicidade de

mecanismos operacionais, de técnicas, de manobras e estratégias que emanam de vários centros de decisões e de diferentes sujeitos. Nesse sentido, pontua Castro (2009, p. 47):

O movimento que buscava a qualidade da escola, primeiro sobre a égide da qualidade total (QT) e depois do Programa FUNDESCOLA/MEC propiciou o deslocamento da reflexão, que é política na sua gênese e na sua essência, para uma discussão técnica e estéril na sua origem e dotada de pseudoneutralidade na sua essência. Dessa maneira a qualidade, que é uma questão de decisão política, passou a ser considerada como opção sem problemas, posto que ela caracteriza-se por meio de normas, modelos e de prática eficazes definidas em manuais pré-moldados, a fim de aumentar o desempenho da escola por meio de planejamento eficaz.

Veiga (2012), falar sobre quatro separações do trabalho, tratando-os como pressupostos da concepção de gestão empresarial, que caracteriza o paradigma conservador, presente na gestão das escolas. Segundo essa autora, o primeiro pressuposto trata-se do pensamento separado da ação. Nele a escola é incapaz de refletir sobre sua prática pedagógica. A escola apenas formaliza o que já existe, assim ele conserva a lógica de funcionamento do sistema e não introduz inovações significativas.

Assim, a elaboração do PPP fica facilitada quando as linhas estratégicas já foram definidas. Elas não emergem no seio do processo de construção. No modelo empresarial a qualidade deve estar ligada à missão da escola, e para viabilizar, precisa contar com a participação de todos no desenvolvimento da ação. O que se observa, na verdade, é que a participação dos professores, funcionários, pais e estudantes restringe-se ao gerenciamento de rotina, sob alto controle e elevada pressão.

O segundo pressuposto apontado por Veiga, refere-se à separação entre as estratégias e a operacionalização. No modelo estratégico-empresarial a concepção de PPP procede à separação do momento e do processo de elaboração da estratégia do momento e dos processos de sua concretização. Assim, o PPP orienta as respostas a problemas presentes, embora nem sempre os resolva. Esse modelo é voltado para a burocratização da escola, que passa a ser mera cumpridora de normas técnicas e de mecanismos de regulação convergentes e dominadores, minimizando os ganhos em termos de autonomia da escola, dado a padronização e a centralização, definidos de cima para baixo, servindo, em última instância, como mecanismo eficiente de controle e vigilância.

O terceiro pressuposto do modelo estratégico-empresarial diz respeito a cisão entre os que pensam e os que executam. Os dirigentes da escola e os especialistas afastam-se das práticas e os professores desligam-se das decisões, fortalecendo o individualismo e o isolamento. O PPP construído nesta concepção estratégica, os professores terão apenas a

incumbência de operacionalizar procedimentos e aplicar instrumentos, sem participar das reflexões em torno das concepções de sociedade, de homem, de educação, de currículo, de ensino, de avaliação. A autonomia fica prejudicada, porque a escola é incapaz de analisar sua própria prática pedagógica e suas consequências. Nesse sentido há que levar em conta a coligação existente entre o dirigente da escola e a administração central ou regional. A esse respeito, Veiga (2012, p. 49), pontua que:

Os seus vínculos institucionais colocam-no mais próximo das decisões do que dos executores daí resultando uma separação operacional das práticas e o afastamento dos professores do universo da decisão. Essa divisão técnica do trabalho pedagógico enfatiza uma abordagem despolitizada da prática pedagógica e altera o papel do professor. Além disso, faz com que a escola assuma maiores encargos burocráticos-administrativos, em detrimento das atividades-fins de cunho político-pedagógico.

O quarto pressuposto do modelo estratégico apontado por Veiga, trata-se da cisão entre os estrategistas e as estratégias. O que o planejamento estratégico propõe é a criação de grupos especializados para construir o PPP da escola, mas fragilizado para pensar sobre o trabalho do professor, o que leva a reforçar a hierarquia escolar, centralizando os processos de diagnósticos. O Projeto de escola sustentado por esses pressupostos, que são neotecnicistas, valoriza apenas o preenchimento quantitativo de quadros, fichas do funcionamento e da eficiência da escola. Em nenhum momento essas atividades fragmentadas culminam numa discussão sobre como tornar a finalidade da educação, e por extensão da escola, tendo em vista a formação do estudante, considerando o disposto no art. 2º, da lei nº 9.394/96-LDB, que é o pleno desenvolvimento do estudante, seu preparo para a cidadania e a sua qualificação para o trabalho.

O fortalecimento da autonomia da escola encontra ressonância nas políticas educacionais, notadamente em decorrência do preceituado no art. 15, da LDB. Nesse sentido, o modelo estratégico-empresarial reduz as possibilidades de autonomia da escola, ao ampliar e fortalecer os mecanismos de regulação, controle e avaliação da escola. A concepção de autonomia esta fundada em propósitos homogeneizadores, definidos por diferentes líderes da tecnoestrutura. A construção da gestão democrática, nesse sentido, não passa pela garantia da participação de todos os segmentos nas decisões e nos encaminhamentos necessários à consecução das finalidades do PPP, conforme reza o art. 14, incisos I e II, da LDB.

Nessa perspectiva, a gestão escolar se apresenta como um processo autoritário de tomada de decisões, constituindo numa organização política vertical. A autonomia da escola passa a ser um fim em si mesmo e se reduz à dimensão jurídico-administrativa. A autonomia

existe pelo simples fato de serem decretadas as competências que são transferidas da administração central e regional para as escolas.

Por outro lado, o PPP na concepção emancipadora, supera a visão conservadora e o centralismo burocrático e pressupõe o envolvimento de diferentes instâncias que atuam na educação e no coletivo da escola, exprimindo sua intencionalidade pedagógica, cultural, profissional e construindo um modelo de gestão democrática. Nesse sentido, afirma Veiga (2012, p. 57):

Querer uma gestão democrática requer partir do princípio de que a escola é composta de múltiplas relações entre estrutura formal e os sujeitos que a produzem e vivenciam seu cotidiano. Para que a escola possa exercer suas incumbências definidas na legislação, ela deverá ser estatal quanto ao funcionamento, democrática quanto à sua gestão e pública quanto à sua destinação.

Para construir o PPP, a escola precisa ter claro o que se quer fazer e por que fazer. Dessa forma, o PPP não se constitui na simples produção de um documento, mas, na consolidação de um processo de ação-reflexão-ação que requer esforço conjunto e a vontade política do coletivo da escola. Do ponto de vista teórico, o PPP reclama, segundo Veiga (2012), quatro pressupostos sendo eles unidade da teoria e da prática; ação consciente e organizada da escola; participação efetiva da comunidade escolar e reflexão coletiva; articulação da escola, da família e da comunidade.

O PPP construído na visão de unidade da teoria e da prática pressupõe relações de interdependência e reciprocidade, que é, no dizer de Veiga (2012), um processo complexo, no qual muitas vezes se passa da prática à teoria e outras vezes desta à prática. Logo, a relação de unidade teoria e prática constitui um todo, produzido na dinâmica do processo educativo em um contexto e em um tempo. Não há primazia de um sobre o outro, há, pelo contrário, interdependência. Assim, o PPP na perspectiva da unidade teoria e prática, precisa revelar-se e fazer-se presente na ação participativa e desenvolver-se pelos educadores, estudantes, pais e funcionários no interior da escola. Isso exige estabelecer como meta a ser alcançado, o desenvolvimento da capacidade de reflexão crítica na e sobre a prática.

O PPP concebido como práxis não pode ver a prática em um sentido apenas utilitário, esvaziada dos ingredientes teóricos. A prática é vista como ponto de partida para a produção de novos conhecimentos. Por outro lado, a teoria isoladamente não produz transformações, não gera realidades inovadoras, porque ele se concretiza por meio da prática que a consubstancia. Nesse sentido, Veiga (2012, p. 57-58):

Pensar o PPP de uma escola é pensar a escola no conjunto e a sua função social. Se essa reflexão a respeito da escola for realizada de forma participativa por todas as pessoas nela envolvidas, certamente possibilitará a construção de um Projeto de escola consistente e possível. Portanto, o Projeto da escola é ação consciente e organizada tendo em vista o futuro. É um instrumento que visa orientar os desafios futuros, que não está dado, não é algo pronto. É preciso ter em mente que o Projeto, ao questionar o presente, insatisfeito com a situação existente, torna-se referencial crítico, questionamento do contexto existente, avaliação do *status quo*. Desse modo, o Projeto deve orientar-se para a capacidade de olhar as práticas e as suas consequências e pela redução dos mecanismos de regulação convergentes que sempre dominaram a escola. O envolvimento de todos na construção do Projeto, desencadeará uma reflexão coletiva, promove a adoção de uma prática educativa, na medida em que reflete individual e coletivamente sobre ela. A escola é, nessa perspectiva, um espaço de ensinar e aprender.

Porém, a utilização que a administração educacional, de modo geral, faz de conceitos como o de projeto de escola, autonomia da escola, gestão democrática escolar, são concebidos no bojo de um pensamento normativo e regulador e são empregados como ferramentas para melhor conhecer a realidade de forma quantitativa. A autonomia decretada coloca a escola numa situação de duplo constrangimento, de negação da sua autonomia e de ordenação para que seja autônoma com a colaboração dos amigos da escola ou o sentido de executora das políticas definidas no nível central.

O PPP da escola não se resume apenas em programas de financiamento da escola, como por exemplo, o PDE. Esse cumpre o lado formal e técnico do Projeto. O que é político-pedagógico na sua origem fica relegado à segundo plano, como se não existisse. Não podemos trilhar cegamente esses novos caminhos. É preciso atentar para os riscos provocados por essa concepção de projeto de escola. É preciso combater o desencanto, o insucesso, a exclusão e a despolitização. Veiga (2012, p. 54-55):

A crise paradigmática também atinge a escola. Qual o seu papel como instituição numa sociedade pós-moderna e pós-industrial, caracterizada pela globalização da economia, das comunicações, da educação e da cultura, pelo pluralismo político, pela emergência do poder local. Nessa sociedade cresce a reivindicação pela participação e autonomia contra as formas de uniformização e o desejo de afirmação da singularidade de cada região, de cada língua etc. Ou seja, uma sociedade multicultural.

Temas como autonomia, cidadania e participação têm ocupado as discussões no espaço escolar e no debate educacional brasileiro. Conforme acentua Gadotti (2012), essa preocupação tem-se traduzido pela reivindicação de um projeto político pedagógico próprio de cada escola. Para Gadotti, todo projeto pedagógico é necessariamente político. Portanto, a fim de destacar o político dentro do pedagógico, desdobra-se o tema em projeto político pedagógico. Um projeto precisa rever o instituído para, a partir dele, instituir outra coisa. Um

PPP não nega o instituído da escola que é sua história, o conjunto do seu currículo, dos seus métodos, o conjunto dos seus sujeitos internos e externos e o seu modo de vida. Um projeto sempre confronta esse instituído com o instituinte.

Assim, não se constrói um projeto sem uma direção política, um norte. Todo projeto pedagógico da escola é também político. O projeto pedagógico da escola é sempre um processo inconcluso, uma etapa em direção a uma finalidade que permanece como horizonte da escola. O PPP é a identidade da escola, em que os espaços de autonomia serão delineados ao longo do processo de construção, desenvolvimento e avaliação.

Contudo, é precisa ressaltar que o PPP da escola está hoje inserido num cenário antagônico com a planificação, uma vez que cada escola é resultado de um processo de desenvolvimento de suas próprias contradições. Não existem duas escolas iguais. A pluralidade de projetos políticos pedagógicos faz parte da história da educação do nosso tempo. Por essa razão, não deve existir um padrão único que oriente a escolha do projeto de nossas escolas. Não se entende uma escola sem autonomia para estabelecer o seu projeto e autonomia para executá-lo e avalia-lo.

Assim, o projeto político pedagógico da escola deve refletir a dinâmica da escola. Nele devem ser explicitados os objetivos, anseios e desejos, tudo aquilo que a escola pretende alcançar. Nessa perspectiva, o PPP deve nascer da avaliação e compreensão das ações do passado e das análises do presente, pressupondo perspectiva que pode ser de conservação ou transformação. Nessa direção, Dourado et al (2006, p. 77, afirma que:

Se compreendermos o PPP como uma forma de situar os processos educativos em um horizonte de possibilidade na caminhada, no cotidiano escolar, imprimindo uma direção, tendo em vista o tipo de educação que se quer e de cidadão que se deseja formar, é necessário que haja um permanente processo de discussão das práticas, das preocupações individuais e coletivas, dos obstáculos aos propósitos da educação e da escola e de seus pressupostos.

Portanto, a elaboração do PPP implica um repensar constante no dia a dia da escola, seus processos culturais e a forma como ela se encontra estruturada. Isso implica uma participação efetiva dos sujeitos envolvidos na unidade escolar e nos processos educativos, levando-se em conta que o projetar envolve uma ação colegiada com base na efetivação de modalidades de participação da comunidade nos destinos da escola, sendo também resultante dos processos de reflexão destinados à construção de uma identidade própria e contextualizada.

Assim, não se deve perder de vista que a construção de um PPP traz à tona questões ligadas à gestão escolar englobando as questões pedagógicas, administrativas e financeiras. Portanto, para a consolidação de um projeto interdisciplinar e globalizador, a escola necessita desenvolver formas democráticas de organização, gestão e funcionamento, dando atenção às melhorias dos processos formativos, à utilização transparente dos recursos e à melhoria das relações de trabalho em seu interior.

O PPP, enquanto diretriz basilar de projeto educativo que a escola deseja implantar, torna-se um aliado na autonomia financeira da escola, posto que, quando pensado coletivamente, contando com a participação e aprovação do conselho escolar, ganha força diante da comunidade e do sistema de ensino. Como o conselho escolar tem caráter deliberativo e é órgão fundamental da escola, enquanto núcleo de gestão, a sua participação na construção do PPP é fundamental.

Logo, o PPP elaborado apenas por especialistas, ou grupo restrito da escola, não consegue representar os anseios da comunidade escolar, por isso ele deve ser entendido como um processo que inclui as discussões sobre a comunidade local, as prioridades e os objetivos de cada escola e os problemas a ser superados, por meio da criação de práticas pedagógicas coletivas e da corresponsabilidade de todos os membros da comunidade escolar. Esse processo deve ser coordenado e acompanhado pelos conselhos escolares.

Todo esse processo deve ter clara a importância de conhecer os estudantes: como a escola trabalha para atendê-los; quais os dados do desempenho escolar; quais as dificuldades de aprendizagem; como está o trabalho dos professores e especialistas na escola; a ação dos funcionários; atuação dos pais nesse conjunto. Trata-se de refletir sobre a qualidade do trabalho que a escola está realizando. É com essa compreensão que os conselhos escolares devem deliberar, também, sobre a gestão administrativa e financeira das escolas. Nesse sentido, Correia e Sousa (2002, p. 49), sustentam que:

A reflexão sobre a prática pedagógica deve girar em torno de três eixos: a gestão da escola; a concepção de que a democratização escolar implica um novo olhar sobre a organização do trabalho pedagógico; a gestão democrática do espaço da sala de aula, percebendo o pedagógico, em seus vários aspectos. É nesse contexto que se insere a discussão em relação à construção do PPP.

A discussão coletiva na construção do PPP constitui-se em referência importante para que os vários segmentos da escola descubram formas de participação e constatar que, apesar do autoritarismo velado ou explícito, é possível interferir nas decisões que vão orientar a organização do trabalho pedagógico. O sujeito é o elemento central, ou seja, aquele que,

mesmo nas situações mais extremas, conserva sempre um mínimo de liberdade que utilizará para bater o sistema. Nesse sentido, a democratização do espaço escolar e a descentralização das decisões de um PPP elaborado coletivamente envolvem duas vertentes, conforme acentua Correia e Sousa (2002, p. 55):

Uma se refere ao poder-capacidade de os atores tomarem decisões que vão influenciar práticas, orientações políticas e direções da instituição escolar. É um espaço de exercício de poder; outra se refere ao conhecimento – elemento capaz de permitir aos vários grupos contribuir para os resultados do trabalho da escola, ou seja, o conhecimento precisa levar os indivíduos a produzirem um discurso que contribua para libertá-los das distorções herdadas culturalmente e, ao mesmo tempo, mostrar a possibilidade desses mesmos sujeitos desenvolverem a vontade de produzir novas formas de relações sociais.

Nesse contexto, a Constituição Federal aponta o tema da autonomia ao falar em democracia participativa, e a lei nº 9.394 de 1996 reafirma essa posição ao conceber um sistema de ensino descentralizado. Assim, a autonomia da escola é decretada na LDB, posto que determina que a escola deve construir coletivamente sua proposta de trabalho.

Entretanto, mesmo a LDB oficializando as tarefas das escolas e dos docentes em relação à construção do PPP, é preciso que os vários segmentos da escola não percam de vista a dimensão coletiva desta tarefa. De uma autonomia decretada é necessário fazer surgir outra autonomia, a construída, a partir do diálogo, muitas vezes conflituoso, produzido pelos diversos grupos que participam da organização do trabalho pedagógico.

A construção do PPP de forma coletiva encontra muitas vezes dificuldades, umas de caráter burocrático, outras pedagógicas e outras de natureza histórica. Gadotti (2012, p. 40), afirma que:

Há ainda as limitações à construção do PPP decorrentes: da nossa pouca vivência democrática; da mentalidade que atribui aos técnicos e apenas a eles a capacidade de planejar e governar e que considera o povo incapaz de exercer o governo ou participar de um planejamento em todas as suas fases; da estrutura vertical do nosso sistema educacional; do autoritarismo que impregna nossa prática pedagógica; do tipo de liderança que tradicionalmente domina nossa atividade política no campo educacional.

A elaboração do PPP, diz Correia e Sousa (2002), deve implicar o planejamento da ação cotidiana, da prática educativa, devendo estar encarnado nas relações educativas e não resultar numa mera encadernação a ser apresentada. É preciso que os vários segmentos da escola tenham sempre em mente que o trabalho de planejamento não termina com o detalhamento dos planos de ações. Os profissionais necessitam desenvolver o processo de

acompanhamento e avaliação dos planos de ação definidos coletivamente. É um processo que, coordenado pelo gestor, deve contar com a colaboração de todos os segmentos envolvidos na vida da escola, passando por conflitos e divergências, até que consensos sejam alcançados.

O PPP deve orientar a escola para que ela desenvolva um ensino de qualidade, que busca formar cidadãos capazes de interferir criticamente na realidade social e transformá-la. Nesse sentido, concebe-se a educação escolar como uma prática que tem possibilidade de criar condições para que todos os alunos desenvolvam suas capacidades e aprendam os conteúdos necessários para construir instrumentos de compreensão em relações sociais, políticas e culturais diversificadas e cada vez mais amplas, condições fundamentais para o exercício da cidadania na construção de uma sociedade democrática e não exclusiva.

A escola, diante de sua autonomia, constrói seu PPP voltado para a sua realidade, tendo como meta o desenvolvimento integral do estudante. Deve ser construído coletivamente, garantindo a democracia na escola. Nesse sentido o PPP não é uma peça burocrática e sim um instrumento de gestão e de compromisso político e pedagógico coletivo. Assim, o PPP não é feito para ser mandado por alguém ou algum setor, mas, sim, para ser usado para as lutas da escola; é um resumo de condições e funcionamento da escola e ao mesmo tempo um diagnóstico seguido de compromissos aceitos e firmados pela escola consigo mesma.

O PPP traz uma dimensão importante que não pode ser descurada pela comunidade escolar. Trata-se de sua dimensão política. Política porque traduz pensamento e ação: exprime uma visão de mundo, de sociedade, de educação, de profissional e de estudante que se deseja. Tomar decisões, fazer escolhas e executar as ações são todos atos políticos. Política, aqui pode ser entendida como uma maneira de pensar e agir. Traduz uma visão de mundo. Agimos com o conhecimento e com o aluno de forma política.

Também, o PPP é político no sentido de que exprime o compromisso com a formação do cidadão para um tipo de sociedade e é pedagógico porque possibilita a efetivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão participativo. A dimensão política se cumpre na medida em que ela se realiza enquanto prática pedagógica. Projeto político porque trata de opções fundamentais éticas assumidas pelo exercício da cidadania e em amplo debate. Projeto pedagógico porque se deve gestar no entendimento compartilhado por todos os envolvidos na atuação da escola sobre como organizar e conduzir as práticas que levem à efetividade das aprendizagens pretendidas.

Na perspectiva de Libâneo (2008), o PPP é um meio pelo qual os sujeitos diretos da escola tornam-se sujeitos históricos, capazes de intervir conscientemente e coletivamente nos

objetivos e nas práticas de sua escola, na produção social do futuro da escola, da comunidade e da sociedade. Assim, o PPP construído coletivamente proporciona oportunidade de mudança, posto que as organizações também aprendem, mudando junto com seus profissionais. Todos podem aprender e fazer do exercício do trabalho um objeto de reflexões e pesquisa. Os indivíduos e os grupos mudam mudando o próprio contexto em que trabalham. Para Veiga (2013, p. 62), o PPP:

É político no sentido de compromisso com a formação do cidadão para um tipo de sociedade [...]. Na dimensão pedagógica reside a possibilidade da efetivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão participativo, responsável, crítico e criativo. Pedagógico, no sentido de definir ações educativas e as características necessárias às escolas de cumprirem seus propósitos e sua intencionalidade. O PPP, ao constituir em processo democrático de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que supere os conflitos, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo com a rotina do mando impessoal e racionalizado da burocracia que permeia as relações no interior da escola, diminuindo os efeitos fragmentários da divisão do trabalho que reforça as diferenças e hierarquiza os poderes de decisão.

No âmbito do Estado de Rondônia, o PPP integra os mecanismos de participação democrática da comunidade escolar na efetivação da gestão democrática. Para cumprir essa função, o PPP deve ser construído com a participação dos sujeitos escolares, numa concepção deliberativa e não mera participação homologatória. Afirma o art. 48, da lei de gestão, que o PPP é o instrumento que propicia a organização e a participação da comunidade escolar de forma coletiva e democrática, assim como a discussão dos problemas da escola e suas possíveis soluções.

O art. 49 preceitua que cabe à unidade de ensino, considerada a sua identidade e a de seus sujeitos, articular a formulação do PPP com os planos de educação, as normas legais e diretrizes curriculares do sistema de ensino, o contexto em que a escola se situa e as necessidades locais e de seus estudantes.

Ainda, o art. 50, diz que a elaboração do PPP é de responsabilidade da unidade escolar, sob a coordenação de seus gestores, observando as orientações e normas de elaboração, implementação e avaliação emanadas do sistema estadual de ensino. Nesse sentido, a construção do PPP se enquadra na visão estratégica-empresarial, servindo mais como instrumento de controle que de mudança da prática escolar.

O PPP é um projeto político por estar articulado ao compromisso sociopolítico aos interesses reais e coletivos, sobretudo, da classe trabalhadora. Os sujeitos escolares precisam

compreender essa dinâmica para construir um PPP que possibilite à escola transformar sua ação pedagógica.

4.4 Grêmios estudantis

A gestão democrática introduz na escola movimentos importantes como participação de alunos, funcionários, professores e pais. É um processo de desconstrução nas relações hierarquizadas de poder e dominação e ruptura com os processos de exclusão de grupos nas decisões sobre os rumos da escola. Nesse contexto, o grêmios estudantis é um órgão representativo do corpo discente e tem por finalidade favorecer o desenvolvimento da consciência crítica, da prática democrática, da criatividade e da iniciativa, em sintonia com a concepção democrática de gestão escolar.

A palavra grêmios tem origem no latim e quer dizer sociedade, associação, ou seja, estado dos homens que vivem sob leis comuns, corpo social, agremiação. Dessa forma, o grêmios estudantis é um espaço coletivo, social e político, de aprendizagem da cidadania, de construção de novas relações de poder dentro da escola, ultrapassando as questões administrativas e interferindo no processo pedagógico.

De maneira consciente ou não, a escola ensina não só por meio do conteúdo, mas também pelas relações que estabelece com os estudantes. Se os estudantes só ouvem, terão dificuldades para expressarem; se falam na hora que entendem, terão dificuldades para ouvirem; se só são avaliados, não aprenderão a avaliar; se só realizam atividades individuais, não aprenderão a decidir coletivamente. A prática cotidiana contribui para reforçar ou superar determinadas formas de agir e pensar que poderão contribuir para reforçar ou superar determinado tipo de sociedade.

O estudante aprende quando ele se torna sujeito de sua aprendizagem. E, para ele se tornar sujeito de sua aprendizagem, precisa participar das decisões que dizem respeito ao projeto de escola. Não há educação e aprendizagem sem sujeito da educação e da aprendizagem. A participação, nesse sentido, pertence à própria natureza do ato pedagógico.

O grêmios organiza-se com mais facilidade quando a escola encontra-se num momento de gestão democrática. Quando o processo de eleição dos representantes acontece naturalmente, sem a interferência de outros segmentos, nota-se maior facilidade na ação do grêmios uma vez que as lideranças surgidas nas turmas favorecem essa situação.

Os grêmios estudantis compõem uma das mais duradouras tradições da nossa juventude. Pode-se afirmar que no Brasil, com o surgimento das escolas de ensino secundário,

nasceram também os grêmios estudantis, que cumpriram um importante papel na formação e no desenvolvimento educacional, cultural e esportivo dos jovens estudantes. As atividades dos grêmios estudantis representam para muitos jovens os primeiros passos na vida social, cultural e política. Assim, os grêmios atuantes politicamente, contribuem para a formação e o enriquecimento educacional juvenil.

Politicamente organizados, o movimento estudantil começa oficialmente, no Brasil, com a criação da União Nacional dos Estudantes - UNE, em 1937, com atuação intensa nos centros acadêmicos das instituições de ensino superior. Os estudantes do ensino médio começam a participar em 1948.

Foracchi (1977), já percebia a importância estratégica do trabalho partidário entre os estudantes como mecanismo eficiente para a estruturação do trabalho no movimento estudantil. Para ela, a politização da massa estudantil só pode ser compreendida como expressão da eficiência do trabalho partidário, a vanguarda estudantil, destituída de lastro partidário, não consegue arregimentar, por si mesma e com suas próprias forças, a massa estudantil porque, só a duras penas, se sustém como vanguarda.

O regime instaurado com o golpe civil-militar de 1964 foi, entretanto, perverso com a juventude, promulgando leis que cercearam a livre organização dos estudantes e impediram as atividades dos grêmios. Mas a juventude brasileira não aceitou passivamente essas imposições. Em muitas escolas, contrariando as leis vigentes e correndo grandes riscos, mantiveram as atividades dos grêmios livres, que acabaram por se tornar importantes núcleos democráticos de resistência à ditadura civil-militar.

Essa resistência é assinalada por Sanfelice (2008), ao afirmar que essa luta caracteriza-se no movimento estudantil pela denúncia da ditadura e do imperialismo e pela luta concreta que o imperialismo e a ditadura propõem para a Universidade. O movimento estudantil deve se preparar para a aliança com as classes que historicamente têm condições de levar adiante, de forma consequente, as transformações revolucionárias da sociedade. O movimento estudantil se aproxima da aliança com os operários e camponeses enquanto força auxiliar que luta contra o inimigo comum: o imperialismo e a ditadura, que expressa seus interesses.

Com o fim do regime civil-militar, outros modelos pedagógicos vão se construindo, dentre eles a Pedagogia Histórico-Crítica, que tem a democracia como princípio. Assim, as relações de poder dentro da escola são analisadas e redimensionadas a partir das influências dessas pedagogias críticas. Nesse sentido, ganha significado a participação dos alunos em grêmio estudantil e sua importância na consolidação da gestão democrática. Aguiar e Grácio

(2001), afirmam que o art. 15 e 16, do Estatuto da Criança e do adolescente - ECA/1990, tratam da liberdade de expressão e opinião da criança e do adolescente, o que se conclui que a criança e o adolescente devem ser sempre ouvidos, quando queiram ou quando devem emitir sua opinião, mormente nos assuntos que lhes digam respeito.

Entretanto, o tema da participação ligada ao segmento juvenil gera controvérsias. O mito da apatia entre os jovens em contraste com uma juventude mitificada e hiperparticipativa, geralmente referenciada na mobilização, sobretudo de jovens estudantes, nas décadas de 1960 e 1970, contribui pouquíssimo quando o que se pretende é entender como os estudantes do século XXI participam, quais são as motivações e interdições que compõem esse processo e em que condições, mesmo aqueles que não participam, estariam dispostos a participar.

As instâncias colegiadas na escola pública são espaços de representação da comunidade escolar ao mesmo tempo em que, também servem de oportunidade para exercício da cidadania e da democracia, por meio da participação coletiva. Ações como a construção, implementação, acompanhamento e avaliação do regimento escolar, do projeto político pedagógico, do plano de ação da escola, da avaliação institucional, do acompanhamento do rendimento escolar, da formação continuada, das necessidades e prioridades, do orçamento escolar, são exemplos de como as instâncias atuam de forma pedagógica. Assim, o grêmio estudantil tem espaço de atuação mais abrangente, no que diz respeito à democratização da escola e da sociedade.

Por outro lado, constata-se no cotidiano social que a concretização destes conceitos está ainda muito distante. Seja pela cultura autoritária vivenciada e incorporada na grande maioria dos adultos de hoje, seja pela falta de vivência em situações que auxiliem a desenvolver estes conceitos, ou ainda pela não compreensão quanto ao fato do que significam. Com relação à cultura autoritária, verifica-se facilmente pelo afastamento da comunidade escolar da gestão da escola, uma vez que o diretor ainda é considerado autoridade máxima e o único com autonomia para tomar as decisões necessárias.

Para esclarecer melhor a falta de vivência em situações democráticas na escola, Paro (2005, p.10), afirma que:

Uma coisa é falar de suas potencialidades, uma coisa é falar em tese, falar daquilo que a escola poderia ser. Uma coisa é expressar a crença de que, na medida em que se consiga, na forma e no conteúdo, levar as camadas trabalhadoras a se apropriarem de um saber historicamente acumulado e desenvolver a consciência crítica, a escola pode concorrer para a transformação social; outra coisa bem diferente é considerar que a escola que aí está já esteja cumprindo essa função. Infelizmente essa escola é

sim reprodutora de certa ideologia dominante [...], é sim negadora dos valores dominados e mera chanceladora da injustiça social, na medida em que recoloca as pessoas nos lugares reservados pelas relações que se dão no âmbito da estrutura econômica.

Assim, fica muito difícil para os integrantes da comunidade escolar, ter clareza sobre a própria função da escola, bem como sua potencial função como membro da comunidade escolar na gestão da escola. A compreensão de que a direção da escola é autoridade máxima, a ausência ou artificialidade das situações que teriam potencial de convivência em gestão democrática, e a ausência ou superficialidade da formação conceitual dos integrantes desta comunidade distancia ainda mais a concretização dos princípios democráticos. Neste sentido, Martelli (2004, p. 232), explica que:

No contexto de valorização da cidadania, alguns autores procuraram colocá-la não somente como uma conquista individual, mas na própria instituição, criando a figura da escola cidadã, ou seja, aquela que conhece de perto a comunidade e seus projetos e pode dar respostas concretas a problemas concretos de cada uma delas, e que pode respeitar as peculiaridades étnicas e culturais de cada região e na qual a comunidade pode avaliar de perto os resultados. Essa escola ainda está para ser concretizada, conquanto em alguns Estados já existam experiências nesse sentido.

Não obstante a existência formal de instâncias colegiadas nas escolas, a realidade indica que em grande parte essas instâncias existem apenas no âmbito dos documentos, com finalidade única de atender a exigência burocrática. Quando instituídas, essas instâncias acabam por atuar, na maioria das vezes, apenas na aprovação do plano de aplicação dos recursos financeiros elaborado pela direção da escola, trabalhar em festas e promoções para arrecadação de verbas complementares ou participar de mutirões para reparos na escola. Além, de que, encontramos muitos gestores escolares que acreditam serem estas as únicas funções destes órgãos colegiados, ou seja, possuem uma visão meramente tecnicista da gestão escolar. Paro (2001a, p. 96), chama a atenção para características tecnicistas presentes na educação, afirmando que:

É preciso refutar, de modo veemente, a tendência atualmente presente no âmbito do Estado e de setores do ensino que consiste em reduzir a gestão escolar a soluções estritamente tecnicistas importadas da administração empresarial capitalista. Segundo essa concepção, basta a introdução de técnicas sofisticadas de gerência próprias da empresa comercial, aliada a treinamentos intensivos dos diretores e demais servidores das escolas para se resolverem todos os problemas da educação escolar.

A participação do grêmio estudantil na tomada de decisão da escola tem sido considerada apenas do ponto de vista jurídico-formal na maioria das escolas. Em parte, devido

ao seu modelo autoritário de gestão historicamente presente na tradição política brasileira, em parte por receio de divisão do poder de decisão dentro das escolas, além da chamada cultura de não participação.

Com relação a esses condicionantes Paro (2005), afirma que isso pode ser atribuído, em parte, a nossa tradição autoritária, que, ao fechar todas as oportunidades de participação na vida da sociedade, em particular na escola pública. Parece ter a ver também com a relação de exterioridade que se estabelece entre usuário e educação escolar numa sociedade capitalista. Paro chama a atenção para a necessidade de desmentir a alegação de uma inclinação natural das pessoas à não-participação explicando que a literatura oferece valiosos subsídios para desmentir tal alegação, ao apresentar a mobilização dos grupos populares por escolas e pela melhoria dos serviços aí oferecidos.

Contudo, é marcante o distanciamento das famílias das questões educacionais e dos alunos no envolvimento pedagógico. As direções escolares procuravam manter as famílias distantes das decisões administrativas e pedagógicas. Se a grande maioria dos adultos desta geração não aprendeu participar democraticamente da sociedade, como vão ensinar isto às gerações mais novas? Paro (2005, p.59), destaca esse aspecto afirmando que:

Embora nem todos apelem para uma inclinação "natural" das pessoas à não participação, parece difundida no senso comum a crença em que a não participação se deve a uma espécie de comodismo sem razão de ser, próprio de nossa tradição cultural. A própria história oficial concorre de forma decisiva para a difusão e estabelecimento dessa crença, ao omitir os movimentos populares e o papel histórico desempenhado pelas lutas das classes subalternas na vida do País, como se a história fosse feita apenas pelos heróis e movimentos de iniciativa das elites dominantes. Entretanto, essa alegação de que a comunidade não participa por razões culturais ou políticas é constantemente desmentida pelos movimentos populares que se organizam nos bairros periféricos das grandes cidades, para reivindicar creches, assistência médica, escolas, melhorias de infraestrutura urbana etc.

Por outro lado, a afirmação de que o grêmio estudantil se constitui como efetiva possibilidade dos primeiros passos na vida social, cultural e política de muitos jovens, demonstra a relevância deste colegiado nos estabelecimentos de ensino. A organização estudantil é a instância onde se cultiva gradativamente o interesse do aluno, para além da sala de aula. A consciência dos direitos individuais vem acoplada à ideia de que estes se conquistam numa participação social e solidária. Numa escola onde a auto-organização dos alunos não seja uma prática, as oportunidades de êxito ficam minimizadas. Em busca desta autonomia Veiga (1998, p.123), esclarece que:

É preciso que cada grêmio construa sua própria identidade. Uma característica que nos chama a atenção é o aspecto relacionado à importância do intercâmbio entre as diferentes organizações estudantis de várias escolas. Essa troca de conhecimento, experiências e sugestões favorece a participação do aluno na construção do projeto político pedagógico da escola. É importante lembrar que o grêmio é o reflexo dos alunos, pois os representa e serve de elo de ligação com a direção e a equipe técnica da escola e a comunidade onde está inserida a instituição educativa.

Sem dúvida que o grêmio estudantil é um espaço fundamental para propiciar discussão, criação e fortalecimento das mais variadas possibilidades de ação, não só no âmbito escolar, mas fora dele, na comunidade. Além de que, é espaço primordial para aprendizagem de participação, cidadania, responsabilidade, conhecimento e luta pelos direitos individuais e coletivos.

Existem vários indícios de que os alunos participando do planejamento das ações a serem desenvolvidos pela escola, dentro e fora dela, os resultados positivos são alcançados mais rápido. Neste sentido, Paro (2001a), afirma que, paralelamente à participação dos usuários enquanto direito, sobressai cada vez mais a importância de seu envolvimento com os assuntos da escola, enquanto necessidade desta para o desempenho de suas funções. Enquanto relação dialógica, a educação escolar pressupõe a condição de sujeito do educando, o que já envolve sua participação ativa no processo.

O ser humano ao longo de sua formação enquanto sujeito sócio histórico precisa se apropriar de ferramentas que o levem ao exercício da participação, o que demanda aprendizagens efetivamente ligadas às funções educativa e formativa dos processos escolares. Dessa forma, é fundamental que a escola oportunize situações onde os alunos vivenciem participação. Explicando o conceito de participação Demo (1988), considera que é um processo, no sentido legítimo do termo, ou seja, infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. É em essência autopromoção. Não existe participação suficiente, nem acabada e não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente. Para Souza (2008, p. 08):

Os frutos da democracia são demorados, mas compensam. Ou melhor, a democracia trabalha com a consciência, de tal sorte que quando as ações são implementadas a partir dos seus pressupostos, elas são duradouras. Contudo, há que se respeitar o tempo e a cultura das pessoas que estão hoje nas escolas, para muitas das quais a democracia ainda é sinônimo de desordem, de falta de direção, ideia esta que, por sinal, apenas reflete como parte razoável da sociedade também vê a democracia. Há que se respeitar a cultura e a tradição das escolas, mas isto não quer dizer que elas não possam ser modificadas, devagar, mas com paciência “ativa”, insistindo nas instituições, porém, também ampliando a participação direta dos sujeitos na gestão da educação pública.

Desse modo, democracia se aprende. Se não vivenciarmos situações de exercício democrático desde tenra idade, também dentro da escola, será mais difícil, depois de adultos, exercer uma atuação democrática. Paro (2001a), lembra a necessidade de superar o conceito restrito de democracia para seu sentido mais amplo, de mediação para a construção da liberdade e da convivência social, que inclui todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente.

O exercício da cidadania começa pela compreensão deste conceito tão amplo, na conquista e concretização de direitos. Paro (2001a, p. 09), esclarece qual cidadania deve ser buscada quando afirma que:

Para compreendê-lo é preciso ter presente que a cidadania, para além do conceito de pessoa, entendida como um ser natural, dotado de características próprias, supõe a categoria de indivíduo. [...] detém propriedades sociais, que o faz exemplar de uma sociedade, composta por outros indivíduos que possuem essas mesmas características. [...] cidadania, como síntese de direitos e deveres, constitui-se fundamento da sociedade democrática.

Os conceitos de cidadania, democracia e participação, podem ser tomados tanto no sentido de conservação da sociedade como está hoje, reforçando situações de corrupção, exploração, violência, exclusão, desigualdade social, ou na perspectiva da transformação destes determinantes. Portanto, é primordial o posicionamento da direção e equipe pedagógica sobre a função social da escola pública em consonância com as necessidades históricas da classe trabalhadora.

Estas concepções são incorporadas por meio da educação dos seres humanos, sendo assim, é fundamental que faça parte do processo educacional escolar, que esteja presente nos conteúdos da sala de aula, de cada disciplina que faz parte da matriz curricular, no modo como os profissionais da escola se relacionam entre si e com os alunos e suas famílias, no modo como cada professor aborda os mais variados conteúdos da sua disciplina, como ensina, como avalia.

Uma escola só existe porque ali tem uma comunidade que necessita dela. Em vários casos a comunidade reivindicou muito às autoridades a construção da escola. O trabalho escolar só se justifica se for para melhorar a vida de cada comunidade à que a escola pertence. A escola pertence à comunidade e não ao contrário. É para ela que os profissionais da educação prestam serviço, ela deve fazer parte das decisões sobre o destino da escola. Paro (2005, p.12) esclarece que:

É nesse sentido, portanto, que vejo a necessidade de a escola organizar-se democraticamente com vistas a objetivos transformadores (quer dizer: objetivos articulados aos interesses dos trabalhadores). E aqui subjaz, portanto, o suposto de que a escola só poderá desempenhar um papel transformador se estiver junto com os interessados, se se organizar para atender aos interesses (embora nem sempre conscientes) das camadas às quais essa transformação favorece, ou seja, das camadas trabalhadoras.

A função pedagógica do grêmio é tão importante quanto a política. As ações pedagógicas desenvolvidas pelo grêmio estão relacionadas à melhoria da vida escolar, do rendimento escolar, da vida social, política e econômica na sociedade. O que o aluno aprende e vivencia dentro da escola deve servir para melhorar a vida da comunidade onde ele vive.

O ponto de partida para as ações do grêmio devem ser as concepções que sustentam o projeto político pedagógico da escola. Apropriando-se delas, é necessário conhecimento dos aspectos contextuais que cercam o cotidiano escolar. É de fundamental importância a coerência das ações do grêmio com o PPP, bem como os possíveis âmbitos de sua atuação, sem perder de vista o seu papel e sem competir ou secundarizar o papel das outras instâncias colegiadas, dos educadores ou mesmo do Estado.

Essa atuação pode se efetivar em várias situações integradas ao PPP da escola tais como: atividades de ação social; de ações de cidadania; trabalhos sobre gravidez precoce, prevenção ao uso de drogas, abuso e exploração sexual; acompanhar a direção e demais instâncias colegiadas da escola nas reivindicações e campanhas organizadas; práticas de enfrentamento ao preconceito e à discriminação; organizar atividades de integração entre os estudantes, receber os alunos novos na escola, atividades de hora do recreio, dentre outras ações.

Entretanto, na sociedade capitalista, convivemos cotidianamente com vários determinantes econômicos, políticos e sociais como a desigualdade social, a violência, a exploração social, a corrupção, a exclusão social, que muitas vezes, são naturalizados e não combatidos. A naturalização é produto dos modelos de educação que reforçam a submissão, a acomodação e o conformismo. Devido a esta naturalização, é comum encontrarmos pessoas alegando que a escola não tem condições de fazer enfrentamento a estes determinantes, que não tem como mudar o *status quo*, onde uma minoria domina e explora a grande maioria. Contudo, a escola não é uma ilha isolada, ela está inteiramente vinculada à sociedade mais ampla. Assim, Saviani (2009, p. 95), afirma que:

Se ignora a categoria de ação recíproca, ou seja, que a educação é, sim, determinada pela sociedade, mas que essa determinação é relativa e na forma da ação recíproca, o que significa que o determinado também reage sobre o determinante.

Consequentemente, a Educação também interfere sobre a sociedade, podendo contribuir para a sua própria transformação.

É importante ressaltar o grêmio como entidade representativa, e, como tal, ao aluno deve ser garantida a participação no processo de construção do projeto político pedagógico e de outras construções coletivas no interior da escola. Assim, o grêmio deve ser visto como um hábito saudável de reflexão e participação política, favorecendo o amadurecimento dos educandos perante os seus problemas e a experiência democrática, formando-se, desse modo, verdadeiros cidadãos.

A escola de hoje, consciente de sua função social, precisa articular-se para formar cidadãos aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando soluções individuais e para a comunidade onde se vive. Nesse sentido, Freire (1996, p. 26), diz que:

O educador democrático não pode negar-se o dever de, na sua prática docente, reforçar a capacidade crítica do educando, sua curiosidade, sua insubmissão. Para se aprender criticamente, exige-se a presença de educadores e educandos criadores, instigadores, inquietos, rigorosamente curiosos, humildes e persistentes. Só assim é possível formar sujeitos conscientes, autônomos, que saibam ler as palavras, mas, sobretudo, o mundo ao seu redor.

O tema juventude, especialmente a partir dos anos 1990, vem sendo motivo de debates políticos e acadêmicos na cena brasileira. Um olhar investigador pode constatar um número considerável de pesquisas que buscam compreender diferentes questões relacionadas ao universo juvenil, como a relação do jovem com a escola, com o trabalho, com a cultura, com a política, ou em relação à sexualidade, a violência etc.

Perspectiva semelhante é apontada por Levi e Schmitt (1996 *apud* SOUZA, 2008, p. 8), em seus estudos sobre a história dos jovens. Afirmam os autores que a ideia de juventude é uma construção histórica, social e cultural, sendo impossível conhecê-la apenas pelos critérios jurídicos e biológicos que a envolvem, é assim que:

Como construção social a juventude se caracteriza por seu marcado caráter de limite. Com efeito, ela se situa no interior das margens móveis entre a dependência infantil e a autonomia da idade adulta [...], entre a imaturidade sexual e a maturidade, entre a formação e pleno florescimento das faculdades mentais, entre a falta e a aquisição de poder.

Contudo, a história registra uma situação de exclusão, que ainda pode ser percebida na atualidade. No contexto brasileiro, Souza (2008), aponta que durante muito tempo só foram considerados efetivamente “jovens” (como condição social, para além da definição

meramente etária) os jovens das classes médias e altas, caracterizados principalmente por sua condição de estudante. Os jovens das classes populares, tendo de trabalhar e interromper os estudos muito cedo, ou a eles nem tendo acesso, ficaram excluídos dessa construção, como se vivessem a juventude em negativo.

O Estatuto da Criança e do Adolescente institui uma nova base doutrinária em termos da questão da criança e do adolescente. Afirma-se, então, a Doutrina da Proteção Integral, que reconhece as crianças e os adolescentes como cidadãos, como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Para Souza (2008), essa nova representação social da criança e do adolescente, que os toma como sujeitos de direitos, não os categoriza como pobres, ricos, pretos, brancos, abandonados, ou quaisquer outras classificações discriminatórias ou não, seu referencial empírico são todas as crianças e adolescentes tomados como uma categoria social, como cidadãos.

Portanto, a partir de uma concepção ampla de juventude e também de cidadania, ganha visibilidade na cena brasileira um léxico próprio de expressões relacionadas à condição juvenil, que merecem especial atenção, como é o caso do termo protagonismo juvenil, além de outras expressões, como capital social e empoderamento.

A ideia de participação cidadã de jovens refere-se a vivências de experiências que proporcionem a realização de capacidades e acesso a direitos, bem como o desenvolvimento de sentimento de pertencimento à sua coletividade. Em realidade, propõe ser um método de enfrentamento aos problemas vivenciados por parte significativa de jovens, especialmente latino-americanos. Segundo proposições da Organização das Nações Unidas - ONU, presentes no Programa de Ação Mundial para a Juventude, aprovado no ano 2000, para que esse processo de “autonomização” da juventude se efetive é necessário a sua participação no âmbito das políticas públicas para o segmento, desde o planejamento, a execução e a avaliação dessas políticas.

Desse modo, a descoberta do jovem da sua condição de sujeito de direito faz parte de um processo de educação para a cidadania. Em meio a esse processo busca-se trabalhar a (re)construção de valores como responsabilidade social e solidariedade, abrindo, assim, uma perspectiva de enfrentamento à violência e exclusão social que marcam o universo de vida destes jovens.

Souza (2008), ao analisar a questão da participação dos jovens na vida social e política, aponta que o protagonismo juvenil é parte de um método de educação para a cidadania que prima pelo desenvolvimento de atividades em que o jovem ocupa uma posição de centralidade, e sua opinião e participação são valorizadas em todos os momentos. A ênfase

nos jovens como sujeitos das atividades contribui para dar-lhes sentidos positivos e projetos de vida, ao mesmo tempo em que conduzem à reconstrução de valores éticos, como os de solidariedade e responsabilidade social.

Percebe-se que um elemento fundamental neste processo de construção do protagonismo juvenil refere-se à centralidade no jovem como um sujeito principal. Isto significa o desenvolvimento de atividades que provoquem os jovens a tomar iniciativas, a assumir um papel de sujeito. Esse processo de educação para a cidadania passa pela exigência de práticas onde se possam exercitar valores, desenvolvendo o sentimento de pertencimento.

As entidades juvenis contribuíram decisivamente com o processo de luta pela democratização do país. Os estudantes, em sua grande maioria secundaristas, participaram do processo das eleições diretas e das manifestações que culminaram com o *impeachment* do então presidente Fernando Collor. Durante muitos anos, o movimento estudantil foi a mola propulsora de grandes manifestações e mudanças no cenário político, levantando discussões polêmicas, contagiando a sociedade e dando ao país uma cara jovem que luta por seus ideais. Ainda hoje há movimentos estudantis, sobretudo nas universidades, comprometidos com as mudanças estruturais do país, que buscam a transformação do *status quo*, pela construção de um país mais justo, com verdadeira distribuição de renda, direitos sociais etc.

Também, nesse cenário, de forma contraditória, observa-se uma transformação bastante radical na forma de atuação da UNE, de combativa representação estudantil dos anos de 1960 e 1980, passou a ser uma entidade aliada ao governo, especialmente do PT/PMDB a partir de 2002, não apresentando uma pauta de luta que possa fazer diferença no cenário das lutas por mudanças estruturais.

Assim, depois deste período de ebulição que marcou o regime civil-militar, a nova realidade do país fez com que as entidades estudantis, particularmente os grêmios estudantis, ainda não se firmassem e não participam efetivamente das decisões pedagógicas da unidade escolar. O que mostra que apesar de anos de luta o grêmio continua sendo uma entidade auxiliar e não um ponto de referência para a efetiva construção de uma escola democrática.

Nesse contexto, a atuação do grêmio estudantil hoje, se assemelha aos centros cívicos existentes nas escolas no período do governo civil-militar. Não há uma participação que promova a formação política dos estudantes, que interfira nas decisões coletivas das escolas. A atuação do grêmio fica restrita, quando muito, a organizar atividades sociais, sem nenhuma vinculação com o PPP da escola, ou com a transformação da escola e da sociedade.

Enfim, se a gestão democrática se efetiva pela participação de toda a comunidade escolar num projeto educacional, nada mais justo que o grêmio estudantil, que representa os

estudantes de determinada unidade escolar, esteja presente e participativo nas decisões que envolvem as questões educacionais. Para que isso se torne realidade, os membros dos grêmios estudantis precisam ser estimulados a exercer a cidadania, num processo permanente de ato político. Esse papel compete, sobretudo, ao gestor escolar, que numa visão progressista, deve promover espaços de abertura à participação do grêmio na vida da escola.

Todavia, como uma das expressões do protagonismo juvenil, o movimento estudantil continua apresentando-se, como uma das possibilidades de inserção e atuação política para uma parcela dos estudantes. Conforme Foracchi (1977, p. 75-76), para os estudantes o ingresso na universidade e a participação na vida universitária:

Representam uma situação nova [...], abrem-se horizontes de participação que são novos pelas oportunidades que o jovem encontra de conviver com outros que compartilham dos seus problemas, envolvendo-se, na busca comum das alternativas desejadas, criando compromissos semelhantes com a condição que, no momento, define as suas vidas e que é a condição de jovem.

O grêmio estudantil é considerado pela lei de gestão escolar de Rondônia como um mecanismo de participação da comunidade escolar na gestão da escola. Vale ressaltar, que as escolas públicas da rede estadual do 6º ao 9º ano e ensino médio em Cacoal, antes do advento da gestão escolar, já desenvolviam ações no sentido de se fazer presente o grêmio estudantil no espaço escolar, mesmo que de forma tímida, ou sem o *status* de mecanismo de gestão democrática.

O art. 51 da lei de gestão escolar, afirma que o grêmio estudantil é uma organização que representa o interesse dos estudantes, norteados pelos valores cívicos, culturais, educacionais, desportivos e sociais, cabendo, pois, aos gestores escolares, estimular e favorecer a implementação e o fortalecimento de grêmios estudantis, como forma de desenvolvimento da cidadania e da autonomia dos estudantes e como espaço de participação estudantil na gestão escolar, ou seja, mecanismo de gestão democrática.

O art. 52 preceitua que aos estudantes das unidades escolares da rede pública estadual de ensino fica assegurada a organização de entidades autônomas representativas dos interesses dos estudantes com finalidades educacionais, culturais, cívicas esportivas e sociais.

Quanto ao funcionamento do grêmio estudantil, o art. 54 afirma que a organização, o funcionamento e as atividades dos grêmios serão estabelecidos nos seus estatutos, aprovados em assembleia geral dos estudantes de cada escola, conforme previsto na lei nº 7.389/1985, sendo assegurada, conforme art. 55, a competência exclusiva dos estudantes para a definição

das formas, dos critérios, dos estatutos e demais questões referentes à organização dos grêmios estudantis.

Ainda, nos termos do art. 55, comete abuso de poder, qualquer interferência estatal ou particular nos grêmios estudantis que prejudique suas atividades, dificultando ou impedindo o seu livre funcionamento, respondendo civil e criminalmente, os responsáveis que lhe derem causa.

A existência do grêmio estudantil e o seu funcionamento possuem amparo legal em diversas normas. A lei nº 9.394/1996-LDB, art. 14, garante a gestão democrática do ensino público conforme princípio de participação de toda a comunidade escolar. Logicamente, o grêmio estudantil, como representante legítimo dos estudantes está inserido no contexto da democratização formal da gestão escolar.

A lei nº 7.389/1985 assegura aos estudantes o direito de se organizar em grêmios. Essa lei regula a existência da organização dos estudantes em nível nacional, garantindo a existência e organização do grêmio de forma livre e autônoma.

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, lei nº 8.069/1990, no seu art. 53, IV, garante o direito dos estudantes de se organizar e participar de entidades estudantis, e de serem ouvidos em assuntos de seu interesse.

Mais recentemente, o Estatuto da Juventude, lei nº 12.852/2013, no seu art. 12, garante a participação efetiva do seguimento juvenil nos conselhos e instâncias deliberativas de gestão democrática das escolas.

Destaca-se, porém, que o grêmio estudantil, ainda que importante para o processo de democratização da gestão escolar, ainda não desenvolve ações políticas, objetivando combater a péssima qualidade do ensino, a estrutura arcaica da escola, a má formação docente, as péssimas condições de trabalho etc. sua atuação fica restrita a assuntos pontuais corporativos, e mesmo assim, muitos grêmios só agem sob a tutela do diretor.

Portanto, onde quer que esteja o movimento estudantil deverá ter sempre presente que a meta da burguesia/capital não é emancipar o trabalhador. Na prática o que temos é uma sociedade capitalista que exclui. Assim, Indubitavelmente, muitas são as razões pelas quais o movimento estudantil deva estar na luta. O alimento é de uma sociedade onde a vida seja para todos. Esta é uma tarefa que ele não pode jamais abdicar com prejuízos para toda a humanidade.

Em resumo, a presença dos mecanismos de participação da comunidade escolar para a efetivação da gestão democrática escolar, no âmbito do Estado de Rondônia, está em sintonia com a proposta de descentralização estabelecida na LDB para as escolas. O art. 2º,

VI, da lei de gestão escolar, trás como um princípio da gestão democrática, a garantia da descentralização do processo educacional. Contudo, essa descentralização, em que pese sua institucionalização, é sempre desmentida pelas práticas que opera na lógica da autonomia administrativa, pedagógica e financeira, a partir das orientações do BM. Essa descentralização fica restrita ao fato de que às escolas é dada autonomia para administrar seu pessoal, gerir os recursos colocados à sua disposição, decidir sobre alguns projetos periféricos, numa concepção de descentralização que mais parece desconcentração, uma vez que as decisões continuam sendo centralizadas, não fortalecendo a autonomia das escolas.

Assim, ao analisar a legislação de gestão escolar de Rondônia com a realidade concreta das escolas, fica evidente que a autonomia formalmente instituída, em qualquer das suas dimensões segue a concepção de autonomia esvaziada, ressignificada pelas ideias liberais/neoliberais, imposta pelas diretrizes educacionais nacionais para a gestão escolar, fundada na concepção gerencial apoiada pelos organismos multilaterais de financiamento internacional. Nesse sentido, a gestão da escola fica confinada a um sistema de controle por meio das avaliações em larga escala e pelas formas de financiamento, da falta de respeito para com as culturas regionais e, assim, engessam o avanço da efetiva democratização da gestão escolar.

A questão, portanto, é verificar como os sujeitos presentes no espaço escolar vêm participando e influenciando no cotidiano das escolas a partir desses mecanismos de participação. A gestão democrática da escola só se torna realidade se esses sujeitos forem atuantes no cumprimento dos objetivos e funções que devam desempenhar nesses mecanismos participativos. É certo que esses mecanismos de gestão democrática representam muito no contexto mais amplo de suas atuações políticas, o que certamente dirá a qualidade com que vêm operacionalizando, na prática, essa participação.

Nesse contexto de participação, o exame do modo como se configuram as múltiplas relações sociais que têm lugar no cotidiano da escola e seu inter-relacionamento com os determinantes sociais mais amplos, bem como a consideração da natureza específica quer da prática política, quer da atividade administrativa, parecem autorizar a conclusão de que o político tem precedência sobre o administrativo no cotidiano da escola pública. Segundo Paro (2002), essa conclusão emerge da constatação de que a educação, enquanto apropriação do saber constitui já objeto da prática política na medida em que potencializa os grupos sociais que a ela têm acesso para se colocar em posição menos vantajosa diante dos grupos que lhe são antagônicos. Dessa forma, o estabelecimento de objetivos (políticas) antecede, e condicionará o processo de atingi-los (atividades administrativas).

Infelizmente, no Brasil, a prática administrativa, em especial a administração escolar, apresenta-se continuamente conformada com a situação, fundamentando-se na imposição e na coação legal e burocrática. Essa tradição possui suas raízes no autoritarismo da sociedade política e nos interesses dominantes. O que vai definir o perfil de uma administração, se autoritária ou democrática, se reiterativa e conservadora ou criativa e progressista será a qualificação de seus fins e a escolha dos processos utilizados.

A democratização da escola faz parte das políticas educacionais, porém, opera-se na concepção gerencial, uma vez que ressignificados os seus pressupostos, para atender aos interesses da classe dominante, apresentando, dessa forma, contradições entre a institucionalização formal de democracia e a realidade escolar. Como afirmam Engels e Marx (2007), é na práxis que o homem precisa provar a verdade, isto é, a realidade, a força e a terrenalidade do seu pensamento. O discurso sobre a realidade ou a irrealidade do pensamento, isolado da práxis, é puramente escolástica. Democracia escolar sem descentralização, autonomia e participação, se torna um conceito vazio, despolitizado, sem o correspondente partilhamento do poder. Ou seja, não existe gestão democrática na escola.

5 GESTÃO DEMOCRÁTICA E A PRÁTICA ESCOLAR: UM PONTO PARA REFLEXÕES

Não me importo de dizer coisas contestáveis, desde que esteja levantando questões vitais. (ROGER GARAUDY).

A gestão democrática escolar não é um fim em si mesmo. A escolha dessa concepção, enquanto atividade de gerir a escola constitui um caminho de possibilidades para superar a concepção autoritária e centralizadora de gestão escolar. Relações internas mais democráticas, participação qualificada dos segmentos da comunidade escolar na escola e nos mecanismos de participação são imprescindíveis para a melhoria do ensino oferecido pela escola.

Portanto, com a gestão democrática escolar espera-se, que o centralismo e o autoritarismo do diretor e dos órgãos centrais deem lugar às ações e decisões compartilhadas. A atividade pedagógica escolar, principal tarefa da escola, precisa ser desenvolvida com as condições necessárias para produzir resultados, o que só será possível se a atividade-meio (administrativa) estiver em sintonia com os anseios da comunidade escolar. A tomada de decisão coletiva torna possível tudo isso.

Pensar em gestão democrática escolar é pensar em mudanças substanciais do cotidiano escolar. Dentre essas mudanças, talvez a principal delas seja a mudança na postura administrativa e pedagógica da escola. É preciso pensar a escola a partir das possibilidades de emancipação do cidadão. Contudo, se por um lado, a gestão democrática da escola é valorizada formalmente pelas políticas educacionais, é considerada como via de mudanças, por outro lado, é necessário analisar em que contexto essa democratização é realizada e qual o pano de fundo ideológico esta presente no discurso democratizante. Ou seja, descortinar as contradições entre o discurso e a sua prática no interior da escola.

Dessa forma, a gestão democrática escolar busca a efetivação de processos coletivos que visem ao aperfeiçoamento das relações sociais e interpessoais no interior da escola, quer seja entre o diretor e a comunidade escolar, quer entre os membros dessa comunidade, em busca do objetivo principal da atividade pedagógica, que é o ensino de melhor qualidade. É ministrando um melhor ensino que a escola irá formar pessoas mais conscientes e capazes de interferir positivamente no seu meio.

Portanto, nesse capítulo nos propusemos analisar os dados da pesquisa a partir das categorias totalidade, contradição, práxis e ideologia. Essas categorias permitem ter uma

compreensão geral do objeto pesquisado e desvelar suas contradições. Assim, objetivamos compreender a gestão democrática escolar no contexto da democracia formal presente no capitalismo e, a partir daí, analisar a prática de gestão democrática institucionalizada que se dá no interior da escola, mediada pela contradição, que busca compreender a prática em relação à teoria. Também, para compreender os interesses subjacentes da classe dominante buscamos na categoria ideologia descortinar as intenções que permeiam os discursos quanto à temática da democracia na escola.

A categoria totalidade implica na concepção da realidade enquanto um todo em processo dinâmico de estruturação e de autocriação, onde os fatos podem ser racionalmente compreendidos a partir do lugar que ocupam na totalidade do próprio real e das relações que estabelecem com os outros e com o todo e que os fatos são partes integrantes de um processo de concretização que se dá através do movimento das relações que ocorrem das partes para o todo e do todo para as partes, conforme ensina Kuenzer (1998). Para Kosik (1976, p. 44):

Totalidade significa a realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. [...] sem a compreensão de que a realidade é totalidade concreta – que se transforma em estrutura significativa para cada fato ou conjunto de fatos – o conhecimento da realidade concreta não passa de mística.

Kuenzer (1998), afirma que a totalidade sem contradição é vazia, inerte. Nada existe no mundo que não seja um estado intermediário entre o ser e o nada, enquanto relação ativa de contrários em busca de superação. Para Mao Tse-Tung (1937), as contradições existem no processo de desenvolvimento de todos os fenômenos, e penetram o processo de desenvolvimento de cada fenômeno, desde o começo até o fim. Os aspectos contrários em qualquer processo excluem-se um ao outro, estão em luta um contra o outro, opõem-se um ao outro. No processo de desenvolvimento de qualquer fenômeno, também no pensamento humano, existem esses aspectos contrários, e isso não tem exceções.

A categoria práxis, conforme Kuenzer (1998), mostra que o conhecimento novo será produzido através do permanente e sempre crescente movimento do pensamento que vai do abstrato ao concreto, ou seja, através do efetivo movimento da teoria para a prática e desta para a teoria. Para Frigotto (2010a), a práxis expressa a unidade indissolúvel de duas dimensões distintas, diversas no processo de conhecimento que são a teoria e a ação. A reflexão teórica sobre a realidade não é uma reflexão diletante, mas uma reflexão em função da ação para transformar.

A categoria ideologia segundo Marx e Engels (2007), é uma consciência falsa, equivocada, da realidade. Chauí (1988), afirma que a ideologia é um mascaramento da realidade social que permite a legitimação da exploração e da dominação. Por intermédio da ideologia tomamos o falso por verdadeiro, o injusto por justo.

Assim, procuramos compreender a gestão democrática institucionalizada, nas suas múltiplas determinações e manifestações. Por meio da totalidade identificamos a gestão democrática nas macros políticas educacionais para a gestão escolar; a categoria práxis nos leva a desvelar as contradições presentes no movimento da prática com a teoria, ou seja, entre a proposta da lei e a realidade escolar, em busca de superação; a categoria ideologia nos permite desvendar o conteúdo ideológico das políticas educacionais e seus reais objetivos na democratização da gestão escolar, que se operacionalizam nessa prática.

A pesquisa foi realizada nas escolas Carlos Drummond de Andrade, Cora Coralina, Bernardo Guimarães e Frei Caneca, que por razões éticas, serão identificadas apenas pelas letras A, B, C e D, independente da ordem com que foram citadas. O público da pesquisa compreende os quatro diretores das escolas pesquisadas; um supervisor de cada escola pesquisada, escolhidos de forma aleatória; quatro professores de cada escola, escolhidos de forma aleatória; e os quatro presidentes do grêmio estudantil das escolas pesquisadas, totalizando vinte e oito entrevistados. O público será identificado por diretor da escola A, B, C e D; supervisor da escola A, B, C e D; professor 1, 2, 3, e 4 da escola A, B, C, D; presidente do grêmio estudantil da escola A, B, C, D. As falas dos entrevistados foram transcritas tal qual pronunciaram, sendo corrigidas apenas as grafias, sem alterar o pensamento expresso por eles.

Na coleta dos dados foram utilizadas a análise documental (legislação, PPP, atas de reuniões/assembleias do conselho escolar), a observação não estruturada e a entrevista semiestruturada individual e coletiva, que buscou compreender as concepções dos entrevistados em quatro dimensões principais: relação de poder e construção coletiva; concepção de descentralização e autonomia; operacionalização dos mecanismos de participação e; prática pedagógica e qualidade do ensino.

Assim, os dados foram organizados conforme as dimensões das concepções que se buscou compreender dos entrevistados. Na análise desses dados, portanto, buscar-se-á identificar qual a concepção de gestão democrática foi institucionalizada nas escolas, suas práticas e contradições, bem como a ideologia presente nos discursos sobre a gestão democrática escolar.

5.1 Relações internas de poder e construção coletiva

Partindo do pressuposto de que a democratização da gestão da escola não é um fim em si mesmo, logo, essa concepção objetiva gerir a escola de modo que ela alcance da melhor forma possível o objetivo de sua razão de ser, que é formar o cidadão crítico para que possa contribuir na construção de outra sociedade, que não seja excludente e exploradora da classe trabalhadora. Entretanto, para cumprir esse objetivo, os sujeitos escolares precisam promover um ambiente adequado e, esse aspecto requer relações democráticas, de forma horizontalizada, não vertical. Assim, a gestão democrática só tem razão de ser se houver uma disposição dos sujeitos escolares de empunharem a bandeira da mudança, da criatividade, do novo, ainda que sob pressão e lutas.

Se na concepção autoritária, a gestão escolar tem como características o centralismo, relações de subordinação, de mando, vertical, burocratizada, na concepção democrática, as decisões são tomadas de forma compartilhada, decisões coletivas, logo, horizontalizadas. Bastos (2001, p. 09), afirma que:

Para a sociedade, e para trabalhadores em educação, a democracia da e na escola é o único caminho para reconstruir a escola pública de qualidade. Os dirigentes políticos não negam teoricamente esse caminho, mas na prática, apresentam um projeto de gestão de acordo com a agenda neoliberal, inviabilizando a reconstrução de uma escola pública de qualidade para todos.

A ação política democratizante no interior da escola ocorrerá pela transformação das práticas sociais reais que se desenvolvem em seu interior, tendo em vista a necessidade de se ampliar os espaços de participação, de se ampliar os debates respeitando-se as diferenças de interesse entre os diversos sujeitos e grupos de interação, e, criando condições para uma participação autônoma dos diversos segmentos, viabilizando, neste processo, a horizontalização das relações de força entre eles.

Nesse sentido, um dos princípios e fins estampado na lei de gestão escolar é a democratização das relações humanas e de trabalho, logo, relações horizontalizadas na escola, para que haja ambiente propício ao convívio social e que resulte na melhoria da aprendizagem. Nesse sentido, a pergunta foi: Com a institucionalização da gestão democrática as relações no interior da escola ficaram mais abertas?

Escola A	<p>Diretor: Sim, houve melhora nas relações, porque a direção escuta mais a comunidade escolar para tomar as decisões. A direção procurar manter boas relações com a comunidade escolar.</p> <p>Supervisor: Quando entrei no Estado já tinha gestão democrática. O que melhorou foi a liberdade do gestor em definir com a equipe o que é melhor para a escola. Não é todo gestor que usa dessa independência que tem. Os problemas da escola passaram a ser decididos mais coletivamente.</p> <p>Professor 1: Sim, houve melhora. Antes o governo mandava e o diretor obedecia, fazia tudo que o governo mandava, não havia diálogo e sim imposição. Com a gestão democrática a direção passou a se reunir e decidir junto, saber o que é melhor para a escola.</p> <p>Professor 2: Acredito que sim. A gente expõe as ideias e muitas vezes elas são aceitas. Antes a direção era mais fechada, agora a gente escolhe o diretor e isso é importante. Mesmo assim, estamos num processo que tem pouco tempo, eu acho que precisa andar mais um pouco.</p> <p>Professor 3: Com certeza melhorou. Com a democracia os próprios educadores poderem eleger o diretor facilita porque às vezes você tem mais facilidade para trabalhar. Eu acho que quando você escolhe uma pessoa ela já se identifica com a classe, ela já te dá autonomia para trabalhar. Antes não, o professor tinha que submeter tudo aquilo mesmo sendo contra a direção.</p> <p>Professor 4: Eu acredito que não houve muita mudança porque as decisões ainda são bastantes centralizadas. A direção até que dá a ideia que é mais democrática, mas a melhoria das relações deve incluir outras questões. O fato de a direção ser mais acessível não significa que as decisões ficaram mais coletivas. A democracia é importante, mas o que precisa é ser vivenciada por todos, aí sim, poderemos falar que as relações internas ficaram melhores.</p> <p>Presidente grêmio: Hoje os alunos são tratados de forma diferente pelos professores e a direção da escola. A direção sempre nos ouve, faz reunião com o grêmio. Acho que melhorou o relacionamento da direção com todos aqui na escola.</p>
----------	--

Escola B	<p>Diretor: Os professores etc., têm mais liberdade de cobrar e a direção precisa ouvir. Por isso a escola ficou mais democrática.</p> <p>Supervisor: A gestão democrática facilitou bastante, os professores agora tem mais vez, mais voz, o diretor é menos autoritário, mais acessível. Essa pelo menos é minha visão.</p> <p>Professor 1: Eu vejo que sim, porque a partir do momento que a gente tem a possibilidade de escolher os nossos gestores, temos muito mais facilidade, a comunicação melhora porque são pessoas do nosso convívio.</p> <p>Professor 2: Melhorou porque antigamente quando não tínhamos uma gestão democrática geralmente assumia a direção uma pessoa de outra escola, assim, as relações eram mais autoritárias.</p> <p>Professor 3: Com a gestão democrática facilitou muito mais a comunicação e isso dá a sensação de pertencer à escola, isso melhora a confiança. O gestor sendo uma pessoa da escola conhece a escola e tem interesse em fazer as mudanças.</p> <p>Professor 4: Agora nós temos voz, temos poder de decidir, então com certeza a gestão democrática melhorou as relações na escola.</p> <p>Presidente grêmio: Para mim não mudou muita coisa, pois a direção continua a agir da mesma forma que agia antes. A direção da escola raramente reúne conosco para decidir alguma coisa, ou para pedir alguma sugestão. Então acho que não mudou quase nada as relações internas aqui na escola, acho que continua como era antes, não percebi nada diferente no modo da direção tratar a gente e o pessoal da escola.</p>
	<p>Diretor: No meu ponto de vista houve melhorias nas relações internas porque abriu um espaço bastante amplo em relação à participação dos professores, dos pais, dos alunos. São discutidas as ações que vão ser executas. Há um interesse muito maior da comunidade, a gente percebe isso. A gestão ficou mais democrática, mais leve a forma de tratar assuntos referentes à administração escolar, porque a gente divide as responsabilidades.</p> <p>Supervisor: As relações internas melhoraram. Não está cem por cento, mas eu vejo que hoje o diretor reúne-se com a equipe pedagógica e orientação, o que não ocorreu no passado. Hoje toda segunda-feira direção e pedagógica reúne-se para discutir as ações. Nessa gestão a gente conversa mais com a direção. O</p>

Escola C	<p>diretor ouve as opiniões para depois decidir</p> <p>Professor 1: As relações internas na escola melhoraram porque com a gestão democrática passou a ter a participação de toda a escola pais, alunos, professores e a direção. A gestão democrática passou a envolver toda a escola e não centralização em uma só pessoa. Antes a centralização estava na direção ou então em quem estivesse acima dela, hoje não. Então há uma participação de todos na escola. Qualquer problema na escola se faz reunião e ouve a todos. Este foi um ponto positivo.</p> <p>Professor 2: a democracia é mais um fator positivo, ela veio ajudar mais nas particularidades da escola. Ainda tem muitas falhas, mais a gestão da forma que vem trabalhando melhorou bastante as relações aqui na escola.</p> <p>Professor 3: Ainda pode melhorar mais, conforme ela vai sendo trabalhada. O importante é que todos cumprem o que foi decidido, porque às vezes se faz reunião para “inglês ver”, porque acaba impondo a opinião do gestor ou da equipe pedagógica. Aí não tem nada de democrático. A lei facilitou, mas ainda precisa melhorar. Ainda há prevalência das decisões coletivas apenas homologatórias e não deliberativas.</p> <p>Professor 4: A lei é um mecanismo facilitador, mas no geral ela ainda não foi incorporada no dia a dia da escola. Mesmo que o gestor se mostra mais aberto, as decisões coletivas deliberativas ocorrem muito pouco. Nesse caso penso que as relações não mudaram quase nada.</p> <p>Presidente Grêmio: Com as eleições o diretor ficou mais acessível. O grêmio tem liberdade de conversar com a direção. Os alunos estão mais atuantes. Com a liberdade que estão tendo expressam mais opiniões próprias. Os alunos cobram dos professores mudanças na postura, na maneira de dar aula.</p>
	<p>Diretor: Acredito que melhorou as relações sim, mas trouxe mais responsabilidade por conta da democracia ter que realmente acontecer. Às vezes falamos em gestão democrática, mas ela não acontece de fato, porque as decisões que deveriam ser tomadas em conjunto, na maioria das vezes, você passa a tomar sozinha, devido à falta de participação.</p> <p>Supervisor: Eu acredito que as relações internas na escola melhoraram em vários aspectos, por exemplo, as pessoas tiveram oportunidade de expressar aquilo que elas sentem, de escolher a pessoa, o gestor passa a representar a</p>

Escola D	<p>escola, aquela pessoa que seria melhor no momento. E é uma forma de cada um dar a sua opinião. Essa nova gestão está procurando fazer um trabalho ouvindo a comunidade escolar, todo mundo tem a oportunidade de falar, de saber as ações que vão ser realizadas na escola.</p> <p>Professor 1: A gente já teve gestão democrática antes da lei vigorar. A lei é nova, aí quando saiu era para continuar ou melhorar e isso depende da direção da escola. Eu falo isso porque antes da lei a gente já teve gestão mais democrática do que a que tivemos depois da lei. A lei em si não mudou muito, depende do gestor.</p> <p>Professor 2: Eu vejo que as coisas ainda continuam como antes. A gestão democrática abriu muitas possibilidades, mas, ainda não aprendemos a lidar com ela, as coisas ainda são decididas no nível superior e nós só cumprimos o que decidem por nós.</p> <p>Professor 3: Acredito que agora a gestão promove mais reuniões, mas penso que é porque a lei da gestão democrática obriga o diretor a discutir mais. Muitas coisas o conselho escolar precisa opinar, embora na maioria das vezes o conselho não decide, apenas aprova o que a direção quer. Se por um lado a gestão democrática é um caminho de diálogo, por outro, vejo que precisamos cobrar mais, participar, exigir que ajam relações mais democráticas, e isso ainda está distante.</p> <p>Professor 4: A direção agora conversa mais, faz reuniões, mas isso não significa que houve melhora nas relações. Essa é apenas uma questão de ter acesso mais facilitado ao diretor. Melhores relações implicam em decisões mais democráticas e isso ainda não temos. Melhores relações implicam em partilha de decisões, o que na prática continua como era antes.</p> <p>Presidente grêmio: A direção atual é mais aberta que a anterior, temos uma boa relação.</p>
----------	--

Quadro 1: Relações internas na escola

Há impressão de que as relações internas nas escolas melhoraram, conforme expressão dos diversos sujeitos escolares, identificadas em termos como: “ter acesso ao diretor, diretor ser mais acessível, serem informados sobre as decisões, participar das reuniões, diretor ouve mais” etc. Contudo, também podem ser identificadas expressões contrapondo essa melhoria alegada, tais como: “a lei não mudou muita coisa, as decisões

coletivas ainda são mais homologatórias que deliberativas, faz reunião para “inglês ver”, não aprendemos lidar com a democracia na escola etc.” Registra-se que, a despeito do diretor ser mais acessível agora, conforme as falas de alguns sujeitos, que os diretores das escolas A e C já estão no segundo mandato, eleitos de forma direta. No mandato anterior não eram acessíveis?

Fica implícita nessas falas, entretanto, que essa melhoria nas relações internas é decorrente do próprio formalismo da lei, que remete à decisão coletiva, em tese, os assuntos pertinentes à vida escolar e, nesse caso, por mero cumprimento formal, algumas decisões passam a ser homologadas pelo conselho escolar. Também, não é possível afirmar que essa melhora ocorre por meio do compartilhamento de poder, ou seja, decisões deliberativas, conforme se verifica nas falas dos sujeitos que contrapõem à pretensa melhora. Assim, fica, pois, claro a contradição entre o que propõe a lei de gestão e a prática escolar, estampada nas expressões dos sujeitos escolares.

Os sujeitos escolares, mesmo quando afirmam que houve melhora nas relações, essa afirmação traz implícita uma falta de domínio conceitual e sobre as implicações dessa melhora. Identifica-se que, por exemplo, que o diretor da escola C e o professor 1 da escola A, afirmam que essa melhora resultou na divisão de responsabilidades e nas decisões coletivas. Outras falas, entretanto, contradizem essas duas afirmações, o que deixa claro que a lei de gestão ainda não fez com que os sujeitos escolares se apoderassem das possibilidades apresentadas pela lei, no sentido de transformar o modelo de gestão que ainda persiste nas escolas.

Nesse sentido, pode-se inferir da análise das respostas, que a lei de gestão escolar ainda não foi incorporada no cotidiano dos sujeitos escolares, a ponto de ser perceptível, a partir de sua existência, uma melhora qualitativa nessas relações. Essa lógica reflete as políticas educacionais de democratização da gestão escolar, que concebem uma democracia com base na concepção capitalista liberal, fundada no gerencialismo. Segundo Veiga (2013), A gestão democrática implica principalmente o repensar da estrutura de poder da escola, tendo em vista sua socialização.

As relações internas nas escolas retratam as contradições da democracia capitalista liberal, que é extremamente limitada e excludente. Fica evidente a contradição entre o discurso institucionalizante da democracia na escola e a prática do dia a dia. Paro (2002, p. 25), retrata essa contradição ao afirmar que:

Não pode haver democracia [...] sem pessoas democráticas para exercê-la. A prática de nossas escolas está muito longe de atender ao requisito implícito nesta premissa. Dificilmente teremos um professor relacionando-se de forma consequente num processo de participação democrático da comunidade na escola se sua relação com os alunos em sala de aula continua autoritária. Se a escola, em seu dia a dia, está permeada pelo autoritarismo nas relações que envolvem direção, professores, demais funcionários e alunos, como podemos esperar que ela permita, sem maiores problemas, entrar aí a comunidade para, pelo menos, exercitar relações democráticas?

Na perspectiva da gestão democrática, a melhoria das relações internas, necessariamente, reclama o compartilhamento de poder. Assim, devemos pensar sobre a forma como são elaborados alguns documentos importantes para o funcionamento da escola. Nesse sentido a pergunta foi: A escola constrói, avalia e reconstrói coletivamente documentos importantes como o projeto político pedagógico, o regimento escolar, o estatuto do conselho escolar, o calendário escolar, o planejamento e aplicação dos recursos financeiros, o sistema de avaliação e recuperação, dentre outros?

Escola A	<p>Diretor: Em relação ao PPP só os pais que fazem parte do conselho escolar participam na hora de aprovar. Os alunos participam só os representantes de turmas nas discussões coletivas. Os professores e funcionários participam dando sugestões. Quanto ao regimento escolar e estatuto do conselho escolar, a escola promoveu audiência pública para discussão desses documentos, embora não tivemos muitas sugestões, mais ouvem que falam. Em relação à avaliação e recuperação a escola segue as determinações da SEDUC, contidas na Portaria específica. O calendário segue o padrão que vem da SEDUC, nele não fazemos quase nada porque já vem praticamente tudo determinado.</p> <p>Supervisor: Sobre o PPP, as ideias são levantadas em grupo, mas até o final não participam, pois as atividades da escola não permitem parar para discutir os problemas. O calendário não é discutido com a comunidade escolar, pois a escola segue o calendário padrão enviado pela SEDUC. Da mesma forma, a escola não discute com a comunidade a forma de avaliação e recuperação uma vez que segue uma Portaria que já vem disciplinando tudo.</p> <p>Professor 1: Somente a liderança da comunidade, representantes dos pais, porque não dá para reunir todos com a direção da escola. Essas lideranças junto com a direção da escola e o conselho escolar decidem onde aplicar o dinheiro. O conselho só reúne quando chega o dinheiro. Na maioria dos assuntos a comunidade escolar não participa das decisões, só é informada</p>
----------	--

	<p>dessas decisões.</p> <p>Professor 2: Sim, porque todas as reuniões que a gente faz tudo é avisado. A direção não fala somente sobre os gastos, quando chega dinheiro ou quando aplica. Ela procura comunicar a todos que fazem parte.</p> <p>Professor 3: Olha, eu creio que sim, mas não sei te garantir se é em tudo ou se é em parte. Muitas partes só o conselho que acaba resolvendo, mas tudo é passado é aprovado em reunião, então eu acho que sim. Nessa questão de compra tudo é passado pelo conselho, é consultado o conselho, mas em outras questões não.</p> <p>Professor 4: Foi feito uma audiência pública para discutir o regimento escolar e o estatuto do conselho. Os outros assuntos, pelo que sei só o conselho quem participa e nem em todos esses assuntos. No geral, a participação fica muito a desejar.</p> <p>Presidente grêmio: O grêmio procura se envolver mais com os assuntos sociais do grêmio, do pedagógico, administrativo da escola, não. Às vezes a direção convida para reuniões do conselho escolar para discutir a compra de produtos antes de fazer essas compras. Os alunos não se envolvem com esses assuntos de PPP, regimento calendário e coisas assim.</p>
	<p>Diretor: O Conselho decide. A comunidade não participa diretamente da elaboração desses documentos, até porque fica muito difícil. Os pais nunca participam, falam que não tem tempo.</p> <p>Supervisor: Eu diria que a escola pode decidir algumas coisas, mas outras não, como o calendário que já vem pronto da SEDUC. A comunidade escolar, de modo geral, não participa das discussões sobre o PPP, o regimento escolar, estatuto do conselho, planejamento financeiro e formas de avaliar e recuperar a aprendizagem do aluno. Quando tem que decidir alguma coisa, na maioria das vezes um grupo decide e quando muito o conselho homologa.</p> <p>Professor 1: Acredito que sim. São realizadas reuniões à parte para que os pais fiquem sabendo de todos os projetos, de tudo que vai acontecer na escola. Então eles são informados sim. A reunião não acontece junto com os professores, eles fazem reuniões específicas para passar para a gente, para ser discutidas as questões relevantes da escola. Em relação aos recursos financeiros eu vejo que isso é uma coisa que não pertence ao trabalho do</p>

Escola B	<p>professor; nem sempre nós professores estamos diretamente ligados a essas questões das decisões financeiras. Nós somos informados sobre muitas coisas, quando vai ser adquirida alguma coisa para a escola. Nós não estamos diretamente atrelados a essas discussões financeiras, mas justamente pelo fato de termos uma série de atribuições, mas nós sempre somos informados das questões financeiras da escola.</p> <p>Professor 2: Sobre o PPP nós professores participamos de algumas discussões, não de todas. Os outros assuntos são resolvidos entre a direção e o conselho escolar, a comunidade escolar é informada em reuniões.</p> <p>Professor 3: A comunidade escolar é informada, mas não participa da elaboração, aprovação desses documentos.</p> <p>Professor 4: Sobre o PPP os pais respondem um questionário, pelo que sei. De resto só somos informados das decisões, mas a comunidade escolar não tem participação direta nas discussões sobre esses assuntos. Isso fica com a direção e o conselho escolar, que aprova algumas coisas, outras a SEDUC impõe. A comunidade escolar participa pouca da vida da escola de forma mais direta.</p> <p>Presidente grêmio: O grêmio não participa das decisões que envolvem esses assuntos porque foram poucas as vezes que a gente participou do conselho de políticas. A questão do dinheiro dentro da escola não era repassada para a gente da forma como deveria ser repassado, nós nem sabíamos o valor dos recursos que a escola recebia.</p>
	<p>Diretor: Na sua totalidade não. Vejo que ainda falta compreensão por parte da comunidade escolar, principalmente dos pais, da importância de participar. Sobre os recursos financeiros nós procuramos decidir com a equipe pedagógica antes, só depois levamos para o conselho escolar. Sobre os demais documentos não temos participação da comunidade escolar, a não ser na hora de aprovar o texto final, isso referente ao PPP, regimento escolar e estatuto do conselho. Sobre avaliação, recuperação e calendário escolar, praticamente a escola segue as ordens da SEDUC.</p> <p>Supervisor: Desde o início quando a escola começou a fazer o PPP, a escola manda questionário para os pais, que respondem esses questionários, assim, o PPP sempre foi construído dessa forma. Os pais participam só na hora de</p>

Escola C	<p>responder o questionário. Em relação ao regimento escolar, os pais só participam votando, ou seja, na hora de votar, na elaboração do passo a passo não. A comunidade escolar não participa de verdade do processo escolar.</p> <p>Professor 1: A participação é direcionada de cima, apesar da gente ter gestão democrática. Geralmente quando se faz reunião, se discute, mas ainda prevalece o que vem de cima.</p> <p>Professor 2: Esse é um problema praticamente de todas as escolas, porque dificilmente os pais participam. Em relação ao PPP, por exemplo, os pais não participam de todas as etapas de construção.</p> <p>Professor 3: Em relação ao PPP, a comunidade não tem participação em todas as etapas de sua elaboração. Essa falha ainda existe.</p> <p>Professor 4: É uma autonomia fraca, porque quando faz reunião voltada pela SEDUC e contempla o que ela quer aí tudo bem, mas quando faz reunião e a comunidade não contempla o que a SEDUC quer, ela impõe e a gente acaba tendo que aceitar. A comunidade pouco participa das decisões sobre esses assuntos tão importantes para a vida da escola.</p> <p>Presidente grêmio: O grêmio estudantil não participa da elaboração do PPP, do regimento escolar. Os pais também não participam. Nós só somos informados ou são chamados para aprovação final. Quanto à forma de avaliação e recuperação e planejamento financeiro o grêmio também não participa. Quanto ao calendário escolar e estatuto do conselho escolar o grêmio participou das discussões, mas poucas vezes.</p>
	<p>Diretor: Não democraticamente. O PPP a comunidade escolar nunca participou diretamente da sua elaboração, a participação fica por conta do conselho escolar e só na hora de aprovar o texto final. Sobre o regimento escolar, até que convidamos, mas devida a rejeição em participar quando se fala em legislação, questões pedagógicas eles não gostam muito de participar. Mesmo os professores, funcionários e alunos pouco participam dessas construções. No financeiro é mais coletivo, mas só na hora de aprovar, nas discussões, elaboração a participação fica por conta da direção e um grupo mais restrito. A participação fica mais por conta do conselho escolar que tem representante de todos os segmentos da escola, e mesmo assim, a gente coloca as necessidades e eles aprovam.</p>

Escola D	<p>Supervisor: A gente tem procurado melhorar essa participação da comunidade aqui na escola. A escola convida, mas nem sempre os pais comparecem. A nossa maior dificuldade é envolver os pais, é fazer os pais entenderem essa necessidade de participação. Com relação ao PPP, participaram alguns poucos pais. Os professores e funcionários da escola foram convidados a participarem. No meu entender ainda precisa ser melhorada essa participação. Sobre os recursos financeiros, essa nova gestão passou a discutir mais e isso é positivo, mas as decisões coletivas ainda ficam no campo da homologação e não das deliberações.</p> <p>Professor 1: Esses assuntos são decididos sem a participação da comunidade escolar. O conselho escolar é quem aprova, mas quase sempre não é discutido antes, leva para conselho apenas para confirmar.</p> <p>Professor 2: Nem sempre a gente tem cem por cento da comunidade aqui na escola. E também sempre que tem que decidir alguma coisa precisar chamar o pai para uma reunião aí fica difícil. Ou seja, a lei de gestão ainda não tornou a escola totalmente democrática.</p> <p>Professor 3: A comunidade escolar pouca participa das discussões sobre o PPP, regimento e outros assuntos. Tem coisas que só o conselho aprova, outras já vem prontos da SEDUC, como o calendário e as formas de avaliação. A participação é irrelevante se considerar a gestão democrática.</p> <p>Professor 4: A comunidade escolar no geral não participa dessas discussões. Tem coisas que os professores até participam, em algum momento, como discutir o PPP, mas a maioria não tem participação significativa da comunidade escolar. A lei de gestão ainda não influenciou nesse sentido de participar.</p> <p>Presidente grêmio: O grêmio não é convidado para participar da elaboração ou reelaboração do PPP ou regimento escolar ou outros documentos como esses. O grêmio não participa das definições de onde vai gastar o dinheiro que vem para a escola, mas a direção informa quando vem verba. O grêmio não é convidado para participar das reuniões do conselho escolar ou reuniões administrativas, para discutir questões administrativas, pedagógicas ou financeiras.</p>
----------	---

Quadro 2: Construção coletiva de documentos

A percepção, nas falas dos sujeitos escolares, é de que não há construção coletiva nas práticas das escolas, assim, contrariando a ideia de melhoria das relações internas. Na perspectiva da gestão democrática, só podemos falar em melhoria de relações se a direção não age autoritariamente, o que implica, necessariamente, compartilhamento de poder. Portanto, há contradição entre a democracia institucionalizada e a realidade escolar.

A lei de gestão escolar afirma que a gestão democrática será efetivada por intermédio dos seguintes mecanismos de participação: conselho escolar, eleição direta para diretor e vice-diretor, projeto político pedagógico e grêmio estudantil. É evidente que, a democracia que se espera, ocorra, no interior da escola, deve dar-se na perspectiva de uma participação qualificada dos respectivos membros dos diversos segmentos presentes na escola nesses mecanismos, principalmente no conselho escolar e grêmio estudantil.

A participação é incentivada pelas políticas educacionais como garantia de melhoria da gestão escolar. O BM e a CEPAL também valorizam a participação da comunidade escolar, com destaque para os pais, como instrumento para a melhoria da escola pública. Contudo, essa questão é posta pelo BM não como paradigma de mudanças das relações internas de poder, mas conforme acentua Dourado (2008), para colaborar com o financiamento das escolas. O colaborar tende a ser arcar com os custos. Ou seja, representa na prática neoliberal, o descompromisso do Estado em assumir as despesas com a educação.

Assim, sem participação da comunidade escolar na elaboração de documentos e/ou ações mais importantes da escola, não há que falar em melhorias das relações internas, porque essas relações são expressas por meio de participação coletiva, ou compartilhamento do poder. As falas dos sujeitos escolares deixam clara essa premissa. Mesmo quando temos afirmações de que a comunidade participa, como por exemplo, as falas do diretor da escola A e o professor 3 da escola A, são contraditórias uma vez que essa participação é entendida como sendo o dar opiniões ou ser informados etc. Sem participação deliberativa não temos gestão democrática uma vez que ela é um dos seus pressupostos. Como afirma Sá (2012), fazem-se consultas para legitimar decisões eventualmente já tomadas.

Nesse contexto, é preciso considerar a participação do segmento pais nos processos decisórios da escola, tendo em vista que a participação desse segmento da comunidade é reclamada pela escola e, mais, é requerida pelas políticas educacionais para a gestão escolar. A realidade indica que essa participação, quando há, é extremamente desqualificada, o que acaba desvirtuando a proposta de gestão democrática. Aos sujeitos escolares foi dirigido o seguinte questionamento: Com a gestão democrática os pais passaram a participar mais qualitativamente da vida da escola?

Escola A	<p>Diretor: Os pais participam pouco, só nas reuniões, mesmo assim não é por livre vontade. Na entrega dos boletins e eventos do dia dos pais, das mães, aí participam bastante. Mas participação consciente é pouca e acho que é a forma de exercício político de participação um dos fatores que prejudica a participação. Os pais acham que a escola deve dar conta de tudo.</p> <p>Supervisor: Os pais não participam das decisões da escola por falta de conhecimento, ou falta priorizar, valorizar o estudo.</p> <p>Professor 3: A participação dos pais na escola é bem aberta. A direção é muito receptiva, ela ouve todos. Os pais participam, mas eles estão precisando acreditar mais nessa questão de gestão democrática.</p> <p>Professor 4: Geralmente os pais participam das reuniões para entrega de notas, ou alguma assembleia que a direção convoca para informar sobre alguma coisa de interesse da escola e dos pais.</p> <p>Professores 1, 2: Respostas contidas na resposta do professor 3.</p>
Escola B	<p>Diretor: A participação dos pais ainda é um problema sério, por mais que a escola procura conscientizar, estão sempre ocupados com outros assuntos e deixam para a escola resolver.</p> <p>Supervisor: Os pais só participam quando são convocados para uma reunião com a direção da escola ou nas reuniões de fechamento de bimestres, para entrega dos boletins.</p> <p>Professor 3: Falta de interesse da própria comunidade escolar. Precisa descobrir uma fórmula de a comunidade participar, decidir, sugerir. Ou então tá faltando qualidade no ensino e eles não estão vendo essa qualidade, por isso não interessa participar. Também, em reuniões públicas os pais não questionam, só quer saber de nota. Essa falta de interesse em participar pode ser reflexo do sistema eleitoral brasileiro, tipo eu voto no diretor e ele toma as decisões.</p> <p>Professor 1, 2, 4: Respostas contidas na resposta do professor 3.</p>
	<p>Diretor: A participação dos pais tem melhorado. Nas últimas reuniões percebemos um número bastante expressivo, principalmente nas reuniões de fechamento de bimestre. Precisa melhorar a participação nas tomadas de decisões, nos projetos da escola. Acho que falta conhecimento aos pais, e isso pode ser uma razão da não participação com qualidade.</p>

Escola C	<p>Supervisor: A participação dos pais melhorou bastante, eles têm voz nas reuniões, eles reivindicam, eles votam, eles falam se gostou ou não. A escola fala sobre um assunto e pede a opinião dos pais. A falta de consciência dos pais de participar pode ser um ponto que limita a participação com mais qualidade.</p> <p>Professor 1: Os pais hoje estão mais presentes, mais participativos nas reuniões, no dia a dia da escola. Diariamente passa dezenas de pais pela escola.</p> <p>Professor 2: a gente vê pai circulando o tempo todo aqui, por uma coisa ou por outra, às vezes por um chamado da direção, outras vezes para ver algum assunto dos filhos.</p> <p>Professor 3: O acesso à escola ficou mais aberto, a escola está mais aberta. A escola tem dado abertura e os pais tem dado sua contribuição.</p> <p>Professor 4: Os pais comparecem em bom número às reuniões em que são chamados, mas não há participação para decidir alguma coisa importante no campo pedagógico, alguma coisa que mude a escola.</p>
Escola D	<p>Diretor: A participação da comunidade tem melhorado a cada ano. Nas últimas reuniões que fizemos aqui na escola percebemos um número bastante expressivo, principalmente nas reuniões de fechamento de bimestre. Precisa melhorar a participação na tomada de decisões nos projetos da escola, precisamos de mais sugestões dos pais em relação às ações da escola. A gente percebe que a falta de participação não ocorre por falta de vontade, mas por falta de conhecimento.</p> <p>Supervisor: A gestão democrática não fez com que os pais passassem a participar das decisões da escola, ou fez com que essa participação tivesse mais qualidade. A escola tem buscado conscientizar os pais da importância da participação, mas ainda é pouca a participação, ou participam mais nos dias de entrega de notas.</p> <p>Professor 1: A participação qualitativa dos pais ainda é um problema muito sério. Os pais só comparecem à escola em momentos pontuais, como a entrega de notas.</p> <p>Professor 2: Os pais tem um papel importante na escola, mas acho que eles não tem consciência disso. A participação tem sido muito desqualificada.</p>

	<p>Professor 3: Alguns pais tem consciência da importância de participar, mas no geral a participação não é boa. Todas as reuniões a escola convida, mas a escola tem que mostrar, não sei de que forma ainda, que eles precisam saber que tem um papel importante na vida da escola e na vida dos filhos deles.</p> <p>Professor 4: Vejo que os pais deixam para a escola fazer tudo. Participam pouco da vida da escola e em questões decisivas, a participação é inexpressiva.</p>
--	---

Quadro 3: Participação dos pais na escola

Pode-se afirmar que a concepção de participação apresenta-se dentro de uma lógica que demonstra pouca compreensão conceitual do termo. Geralmente compreende-se a participação como estar presente nas reuniões para entrega de notas ou quando a direção da escola convoca para uma reunião de pais. Contudo, a participação qualitativa é aquela que resulta em compromisso com a escola, participação nas decisões coletivas para decidir sobre o PPP, regimento escolar, estatuto do conselho escolar, calendário escolar, plano de aplicação financeira, dentre outros aspectos da vida escolar.

Na perspectiva dos sujeitos escolares, o significado de participação, de modo geral, se resume a mera presença na escola nos dias de reuniões de pais, para entrega de notas etc. Sobre a participação Sá (2012), pontua que há distinção entre diferentes níveis de profundidade da participação, desde a preparação para a tomada de decisão, tomada de decisão e execução da decisão tomada, que permite discriminar graus diferenciados de partilha do poder e denunciar até o caráter meramente instrumental de boa parte das ofertas participativas, frequentemente situadas no nível da simples consulta suscetíveis de serem utilizadas para legitimar decisões eventualmente já tomadas.

Nesse contexto, essa falta de participação da comunidade escolar na construção de importantes documentos para a vida escolar, traz implícita uma ideologia imposta. Ou seja, a falta de conhecimento por parte da comunidade escolar, sobre o PPP, regimento escolar e a própria lei de gestão escolar, pode indicar uma intencionalidade para disfarçar a realidade escolar, isto é, uma gestão centrada no burocratismo autoritário, encobrir a verdadeira intenção e objetivos das políticas educacionais para a gestão escolar. Questionamento: A comunidade escolar apresenta bom nível de conhecimento sobre a lei de gestão escolar do Estado de Rondônia, sobre o regimento escolar e sobre o PPP?

Escola A	<p>Diretor: Embora a comunidade escolar seja informada, a maioria não tem conhecimento mais formal da lei de gestão, PPP ou regimento escolar. São até apresentados para eles, o Sintero informou a lei nas reuniões. O PPP fica disponível em todos os setores da escola, mas poucos procuram ler. No geral, a comunidade escolar apresenta pouco conhecimento desses documentos.</p> <p>Supervisor: Não. A comunidade escolar não conhece e não discute o PPP da escola, não conhecem o regimento escolar nem a lei de gestão escolar. A maioria não conhece a teoria pedagógica seguida pela escola no PPP.</p> <p>Professor 1: A lei de gestão não é discutida na escola e o regimento escolar só é discutido na hora de ser aprovado pelo conselho escolar. Os pais não sabem nada sobre eles.</p> <p>Professor 2: Sobre o PPP até que os professores discute em reunião. Os outros segmentos da comunidade escolar pouco conhecem sobre eles. A escola não discute esses documentos com a comunidade escolar.</p> <p>Professor 3: O nível de conhecimento da comunidade escolar sobre a lei de gestão, sobre o regimento escolar e sobre o PPP é fraco. A escola não faz formação para que a comunidade tenha mais conhecimento sobre essas normas.</p> <p>Professor 4: Para mim apenas os professores tem mais conhecimento sobre o PPP. Sobre o regimento e a lei de gestão quase não se fala na escola, embora a lei de gestão é que regula as eleições do conselho e dos diretores.</p>
Escola B	<p>Diretor: A comunidade escolar, inclusive os professores demonstram conhecer pouco sobre a lei de gestão, sobre o PPP e o regimento da escola.</p> <p>Supervisor: No geral a comunidade escolar possui pouco conhecimento dessas normas. Os professores conhecem um pouco o PPP, uns trabalham suas propostas, mas a maioria não.</p> <p>Professor 1: Para mim a comunidade pouco conhece esses documentos. Vejo que é uma falha nossa e da escola que não faz uma formação nessa área.</p> <p>Professor 2: Acho que a direção da escola falha nesse sentido. Logo que saiu a lei o Sintero falou, mas na escola não é discutida. O regimento só é discutido pelo conselho na hora de aprovação.</p> <p>Professor 3: A gente vive correndo, sem tempo para nada, ai não paramos para estudar essas normas. Nem o PPP a gente lê com cuidado. É uma falha</p>

	<p>que temos que admitir.</p> <p>Professor 4: São poucas vezes que se fala na escola sobre a lei de gestão, mais sobre o PPP ou quando vai aprovar o regimento. O nível de conhecimento é ruim, precisa melhorar bastante.</p>
Escola C	<p>Diretor: A minoria dos membros da comunidade escolar desconhece a lei de gestão escolar ou o PPP. O professor vê a prática do PPP na escola de maneira tímida, acredito que por falta de interação. A prática da escola anda em descompasso como o PPP.</p> <p>Supervisor: Penso que de forma geral essas leis e o PPP são poucos conhecidos dos pais, alunos, funcionários. Os professores até que conhecem mais o PPP, mas não tem um conhecimento profundo dele.</p> <p>Professor 1: Esse é um ponto muito falho, creio que em todas as escolas porque são poucos que conhecem esses documentos que são o PPP, a lei de gestão, o regimento escolar. Pelo que a gente vê só alguns que conhecem o PPP e a teoria pedagógica, mas, na comunidade, de modo geral, são poucos os que sabem esses documentos.</p> <p>Professor 2: O PPP é elaborado aqui na escola e os professores dão opinião na hora de aprovar. A mesma coisa com o regimento escolar. A gente sabe da lei, mas não é discutida na escola.</p> <p>Professor 3: Se falar que conhecemos essas leis a fundo estaríamos mentindo. Só é discutido com mais ênfase o PPP porque é um documento que orienta as ações da escola, mas mesmo assim o nível de conhecimento sobre o PPP é baixo.</p> <p>Professor 4: Se pensarmos que gestão democrática requer conhecimentos mais elaborado sobre ela, digo que conhecemos pouco essas duas leis e sobre o PPP também. Nem sempre a gente tem cem por cento da comunidade aqui na escola, por isso fica difícil à comunidade saber tudo. Vejo que, no geral, a comunidade não conhece esses documentos, o PPP, regimento escolar, lei de gestão e outros.</p>
	<p>Diretor: A comunidade escolar não conhece a lei de gestão. São poucos os que procuram conhecer. Em relação ao PPP, alguns professores trabalham dentro das ações propostas no PPP. Ele foi construído junto com os</p>

Escola D	<p>professores, que deram suas opiniões. Com relação ao regimento escolar a comunidade escolar tem pouco conhecimento dele. Nem os professores buscam conhecer essa norma da escola.</p> <p>Supervisor: A comunidade escolar tem conhecimento de que há uma lei de gestão, porque o conselho escolar e a eleição de diretor são baseados nela. Os pais não conhecem essas leis, salvo um ou outro. Acho que ainda falta mais conhecimento dessas normas que regem a escola. Os professores conhecem o PPP, mas possuem um domínio superficial dele.</p> <p>Professor 1: A comunidade, no geral não tem conhecimento profundo da lei de gestão, ou do regimento escolar e mesmo do PPP. Os professores, mas nem todos, buscam conhecer o PPP até porque é um documento que deve nortear as ações da escola.</p> <p>Professor 2: Resposta contida na resposta do professor 1.</p> <p>Professor 3: São poucos os que conhecem essas leis e o PPP, mais os professores que muitas vezes trabalham o PPP.</p> <p>Professor 4: Vejo que nós conhecemos muito pouco dessas normas. Talvez falta interesse de procurarmos saber mais sobre elas.</p>
----------	---

Quadro 4: Conhecimento da comunidade sobre PPP e outras normas.

Participação com qualidade implica conhecimento daquilo que vai ser decidido. Nesse caso, a falta de conhecimento sobre a lei de gestão pode indicar que, mesmo de forma inconsciente, interessa à classe dominante manter o *status quo*, ou seja, quanto menos conhecimento a classe trabalhadora tiver sobre determinado assunto, ou lei, tanto quanto melhor será a manipulação.

Era de se esperar que os professores tivessem um domínio maior do PPP e do regimento escolar, uma vez que, ao menos em tese, deve fazer parte do cotidiano desses profissionais. Contudo, a realidade das escolas sinaliza uma completa ausência de domínio sobre esses documentos escolares. Isso compromete a gestão democrática porque não há uma politização que suscite a crítica, a cobrança. Quase tudo é aceito com passividade.

Fica evidente que podemos presumir uma falha de ordem operacional-administrativa por parte dos diretores, que como articulador das ações das escolas, lhes pesa a responsabilidade de promover formações objetivando um domínio mais razoável, por parte da comunidade escolar, dos principais documentos que orientam as ações das escolas. Essa falha

certamente reflete na qualidade do ensino, que poderia ser melhor potencializada, embora não resolvesse todos os problemas da educação, que é conjuntural.

5.2 Descentralização e autonomia: uma concepção despolitizada

Dois importantes pressupostos da gestão democrática são a descentralização e a autonomia. A lei de gestão preceitua que a gestão democrática ocorrerá mediante a observação desses dois princípios. Descentralização é a redistribuição, entre instâncias governamentais, de competências, recursos e encargos originários dos governos centrais. Ou seja, no caso das escolas, isso é traduzido pelo poder de decidir sobre assuntos de seu interesse, decidir de forma autônoma.

Porém, essa descentralização se apresenta conforme Neto (2009), como estratégia neoliberal. Esse novo modelo de gestão opera uma ressignificação de vários conceitos, abstraindo deles o seu sentido sociopolítico. A descentralização metamorfoseia-se na medida em que deixa de ser mecanismo fundante da gestão democrática para se reconfigurar em um crescente processo de desconcentração de funções e de responsabilidades, e não do poder de decisão. A participação transforma-se em técnica de gestão que funciona, essencialmente, como fator de coesão e consenso. Com isso, a organização e a administração escolares tornam-se despolitizadas e se apresentam como instrumentos técnico-rationais.

Sobre descentralização e autonomia foi feito o seguinte questionamento aos diretores e supervisores: Descentralização e autonomia são dois pressupostos da gestão democrática. Como define esses termos?

Escola A	<p>Diretor: Atribuir responsabilidades para cada setor, diretor, aluno, é a gestão dar autonomia. A descentralização é mais na forma de executar, a escola tem espaço para agir, mas tudo vem de cima, por exemplo, a educação integral, primeiro veio o projeto, depois o espaço físico, a escola não opinou. Outro exemplo é o Programa Mais Educação, falta dinheiro, para no caminho, colocando a escola em descredito.</p> <p>Supervisor: Descentralização sou eu saber que cada um tem uma função a desempenhar. Cada órgão cumprir suas obrigações, e dar autonomia para outras instâncias. Hoje essa descentralização acaba sendo mais execução.</p>
	<p>Diretor: Descentralizar é dividir responsabilidades entre diferentes esferas de administração. No caso, a descentralização que existe é mais execução que</p>

Escola B	<p>deliberação, porque os recursos são aplicados sempre em projetos, conforme as opções oferecidas. A escola não tem orçamento próprio e os recursos são insuficientes.</p> <p>Supervisor: Descentralização é o órgão superior permitir que instâncias inferiores, no caso a escola, tenha autonomia para realizar algumas coisas sem interferência. Mas a descentralização ainda é uma utopia porque tudo vem de cima, a escola só executa.</p>
Escola C	<p>Diretor: Vejo que a descentralização se opera mais em relação à execução das decisões superiores do que deliberações de políticas discutidas na escola. Em termos de deliberação estamos ainda subordinados à SEDUC. Hoje a descentralização das políticas públicas opera como execução.</p> <p>Supervisor: É o que ocorre hoje com o setor financeiro, o governo descentralizou os recursos para as escolas e hoje as escolas, queiram ou não, elas conseguem comprar os materiais que precisa. Vejo que descentralizou dessa forma, porque antes tudo que a escola precisava tinha que vir da SEDUC. Assim, a escola tem mais autonomia.</p>
Escola D	<p>Diretor: Em relação à chamada descentralização das políticas públicas eu vejo que é mais uma desconcentração, não uma descentralização, porque você acaba cumprindo as ordens vindas do MEC, da SEDUC, que acabam interferindo na escola. Vejo que a descentralização é só da execução e não em relação à deliberação.</p> <p>Supervisor: Descentralizar é dar autonomia à escola para ela construir sua vida. Em minha opinião, ainda falta muito, tem que melhorar bastante. As coisas ainda são impostas, como o calendário, a forma de avaliar, por exemplo.</p>

Quadro 5: Concepção de descentralização

As respostas dos sujeitos escolares confirmam uma descentralização segundo a lógica capitalista, o que reflete a contradição entre o que afirma a lei de gestão e a prática desenvolvida nas escolas. A lógica das políticas educacionais para a gestão escolar concebe a descentralização a partir do modelo gerencial sob a orientação do BM. Assim, a descentralização é mais desconcentração, fazendo com que a participação se transforme em mera técnica de gestão. A gestão torna-se despolitizada.

Para Barroso (2008), a autonomia das escolas constitui um meio de as escolas prestarem em melhores condições o serviço público da educação, levando-se em conta a subordinação da autonomia da escola aos interesses da formação dos estudantes; controle social da escola através da participação dos professores, pais, estudantes, funcionários e outros interessados; respeito pelo campo profissional dos professores no que diz respeito à técnica dos seus saberes e responsabilidades sobre os meios de produção escolar (organização pedagógica e métodos de ensino); gestão escolar centrada na utilização de técnicas adequadas de planejamento, organização, coordenação, controle dos resultados etc.

Autonomia deve ser traduzida pelo poder da escola de construir seu próprio caminho, de ter liberdade para definir e construir um PPP que retrate sua identidade, de poder definir seu currículo, de poder elaborar seu sistema de avaliação etc.

Escola A	<p>Diretor: Melhorou, mas, ainda precisa melhorar. Autonomia é você ter liberdade de definir junto com a equipe de trabalho o que é melhor para a comunidade. A escola ainda é mais cumpridora de ordens.</p> <p>Supervisor: Autonomia é saber o que é melhor para a comunidade escolar trabalhar em cima das necessidades da escola, e ter liberdade. Nesse sentido eu acho que a escola ainda não tem autonomia, porque sempre que temos que decidir, como calendário, fica dependendo da hierarquia superior.</p>
Escola B	<p>Diretor: A escola tem autonomia concedida, isso porque há coisas que já vem decidido da SEDUC, como início e fim do calendário. A escola fica sempre na dependência da hierarquia superior quando precisa decidir algo, como modificar a grade curricular.</p> <p>Supervisor: A escola não tem autonomia na sua totalidade. Vamos falar de calendário, porque sempre vem uma proposta do Estado e a gente não pode fugir muito disso. Mas, dentro do que é permitido a gente tem poder de mudar sim. Com relação à avaliação, a escola não tem autonomia para decidir, temos a Portaria que rege a avaliação, ela já vem com algumas imposições e a escola tem que cumprir. A gente não tem autonomia total.</p>
	<p>Diretor: Autonomia é procurar adequar às necessidades da nossa comunidade, respeitando a legislação, por exemplo, os professores decidem acrescentar um sábado letivo ao calendário, levamos essa discussão para os pais que acataram a decisão, mas no calendário tem limite de sábado e a CRE não aceita</p>

Escola C	<p>acrescentar mais. Esse tipo de autonomia ainda nós não temos.</p> <p>Supervisor: Autonomia da escola é quando ela tem liberdade para decidir alguma coisa dentro do que a legislação permite. No geral, a escola tem pouca autonomia, pois a maioria das ações, projetos, vem do órgão superior, já determinado.</p>
Escola D	<p>Diretor: Tem casos e casos. Tem casos em que a escola consegue ser autônoma quanto às decisões de lotar um funcionário em uma certa atividade, de decidir uma reunião. Mas, tem caso em que a escola não tem essa autonomia, como o calendário. A escola faz uma proposta, mas não é aceito porque o Estado tem um padrão. A SEDUC acaba interferindo na proposta da escola. Ou seja, a autonomia da escola é muito limitada, principalmente porque os recursos não são suficientes para atender a demanda que a escola tem e por vezes chegam atrasados, atrapalhando o planejamento da escola.</p> <p>Supervisor: A autonomia é do tipo executa, é uma descentralização apenas para a escola executar o que decidem na instância superior. Determinadas coisas que eles querem que a escola realize já vem com as datas predeterminadas, não respeitando o calendário de atividades que a escola já tem, em respeito às ações do PPP. Autonomia não é isso, mas é dar a escola liberdade para ela desenvolver seus projetos, ações.</p>

Quadro 6: concepção de autonomia

A descentralização deve promover a autonomia da escola. Conforme Gadotti (2012), não podemos separar a ideia de autonomia de sua significação política e econômica, isto é, da capacidade de decidir, dirigir, controlar, de autogovernar-se, de ser plenamente cidadão. É nesse cenário de mudanças nos paradigmas políticos, econômicos e sociais, que se torna possível discutir a ressignificação do conceito de autonomia no âmbito da educação.

Em relação às escolas, a autonomia que se operacionaliza é no sentido de realizar, de “poder decidir” questões periféricas ou poder gerir seus insuficientes recursos e a possibilidade de realizar projetos que possam mitigar os problemas que afetam a escola de alguma maneira. Nesse sentido, a autonomia concedida às escolas tem mais haver com desconcentração que com poder de deliberação.

Seguindo a lógica gerencialista, cujo modelo de gestão faz parte do dia a dia das escolas, definir autonomia da escola a partir das ações definidas pela lei traduz-se por uma inculcação ideológica, de que a escola é autônoma, quando, na realidade não é. No contexto

da democracia institucionalizada, é possível identificar que a escola possui uma autonomia outorgada, não construída. A autonomia outorgada possui muitas limitações, uma vez que não são dadas às escolas, as condições para poderem construir sua identidade de forma coletiva. Essa autonomia outorgada é limitada, portanto, reduzida a um punhado de ações periféricas que em nada altera a capacidade de decidir da escola. Todavia, a partir dela os sujeitos escolares podem construir outra autonomia. As falas dos sujeitos escolares se limitam a negar autonomia, mas não propõe uma luta para mudar esse estado. Ficou claro que falta domínio conceitual dos termos descentralização e autonomia, daí apresentar-se como concepção despolitizada, porque despolitizadas são as ações dos sujeitos escolares. Lembrando que descentralização e autonomia caminham lado a lado com a participação.

Dizia Carlos Drummond de Andrade em um dos seus versos que: “não bastam as leis; os lírios não nascem das leis”. Nessa mesma direção Paro (2002), afirma que não bastam leis democráticas; são necessários métodos democráticos acompanhados de condições materiais para a efetivação da gestão democrática escolar. Esses dois fragmentos sintetizam o antagonismo presente no pensamento corrente sobre a gestão democrática escolar. Pensa-se que basta institucionalizar a gestão democrática por meio de processos legislativos e a escola passa a ser democrática como que num passo de mágica. A democracia é um processo, portanto, um aprendizado.

As falas dos sujeitos escolares reafirmam que a descentralização e a autonomia que se operacionalizam nas escolas não fortalece a gestão democrática, pelo contrário tornam as escolas meras executoras de deliberações superiores. Há uma flagrante contradição entre a lei e a prática escolar.

Nessa lógica, Os sujeitos escolares avaliam que os atos da SEDUC, em grande parte, caracterizam-se pelo centralismo e pelo autoritarismo gerencial. Nesse sentido o questionamento a seguir: A SEDUC faz ingerências, interferindo negativamente na autonomia que as escolas têm de decidir sobre assuntos de seus interesses?

	<p>Diretor: Há muitas contradições entre o que a lei reza e o que se vê na prática. A autonomia é mais só no papel, na realidade não tem. Se não rezar a cartilha tem penalidade. Somos pressionados.</p> <p>Supervisor: A SEDUC ainda impõe ações que deveria ser de competência da escola decidir. Na verdade falta cair à ficha da SEDUC em relação à lei de gestão nesse sentido. Falta à SEDUC cumprir a parte dela em alguns aspectos.</p>
--	--

Escola A	<p>A própria Portaria 522 é uma clara forma de interferência. A SEDUC determina como executar as avaliações.</p> <p>Professor 1: Nesse ponto acho que não está funcionando muito bem, porque o que tem acontecido é que a gente tem reunido para decidir, por exemplo, sobre a recuperação, aí a SEDUC veio e impôs outra forma, tirando a autonomia da escola.</p> <p>Professor 2: Eu acho que aos poucos a escola esta ganhando autonomia. A democracia esta refletindo positivamente. Sobre as interferências da SEDUC, vejo que ela interfere sim, pois ela nos orienta e nos informa sobre as mudanças que estão ocorrendo. É aquela questão, a gente está atrelada a questões políticas.</p> <p>Professor 3, 4: Respostas contidas na resposta do professor 2.</p>
Escola B	<p>Diretor: A SEDUC não interfere nas ações da escola, salvo quando solicitada para prestar assessoria.</p> <p>Supervisor: Vejo que sim. São umas imposições como forma de controle das ações das escolas. A SEDUC age engessando essa liberdade das escolas. As escolas, por mais que tenham um PPP, ficam sempre cumprindo, executando ações do MEC, da SEDUC, e até de outros órgãos públicos, que só atrapalham o trabalho da escola.</p> <p>Professor 1: Para mim a autonomia deve ser conquista. Enquanto não houver uma conquista as interferências serão grandes, tanto do MEC quanto da SEDUC.</p> <p>Professor 2: A SEDUC interfere nas decisões da escola, até porque é o nosso órgão superior. A interferência poderia ser mais maleável. A autonomia parece que não é de fato, parece que é só de direito.</p> <p>Professor 3: É a CRE quem decide. Na verdade nós temos autonomia de escolhas, agora se as nossas escolhas serão acatadas não nos pertence.</p> <p>Professor 4: É uma utopia a ideia que a gente tem esse direito, agora na prática isso não ocorre. Nesse sentido a descentralização ainda é uma possibilidade por vir. Talvez é medo de perder as rédeas.</p>
	<p>Diretor: A SEDUC interfere quando padroniza as ações, quando cobra da escola a realização de alguma atividade, não respeitando as ações que muitas</p>

Escola C	<p>vezes já tinha definido com sua equipe. Assim, a autonomia fica limitada, por exemplo, a escola deveria ter autonomia para decidir sobre a progressão automática, forma de avaliar, mas é tudo imposto. Isso é interferência.</p> <p>Supervisor: A SEDUC ainda interfere na escola, em assuntos que ela pode decidir sozinha. Por exemplo, a escola escolheu uma forma de recuperação, aí veio a SEDUC e mudou tudo, sem pedir opinião à escola. Ou seja, padronizam o sistema, quando deveria permitir às escolas que realizem seus projetos.</p> <p>Professor 1: A escola não dispõe de autonomia para definir calendário, avaliação, sistema de recuperação. Isso é interferência.</p> <p>Professor 2: A escola tenta elaborar suas ações envolvendo a comunidade, mas muitas vezes a escola tem que obedecer uma regra, ou uma legislação que já está imposta.</p> <p>Professor 3: Muitas vezes a SEDUC com suas ações acaba contrapondo a lei de gestão e não respeita a autonomia que a escola tem.</p> <p>Professor 4: Temos uma autonomia muito limitada, pois a SEDUC ainda fica interferindo na vida da escola, em assuntos que julgo ser de competência restrita da escola, como calendário, avaliação e outras ações.</p>
Escola D	<p>Diretor: Quando a SEDUC descentraliza apenas a execução, vejo que isso é uma forma de interferência, porque tira a autonomia da escola trabalhar de forma mais livre.</p> <p>Supervisor: A SEDUC interfere na vida da escola e muitas vezes de forma indevida. Exemplo disso é o calendário, a SEDUC afirma que a escola tem autonomia para adaptar às suas necessidades, mas, quando coloca suas necessidades não são aceitas. Ai segue o calendário da SEDUC, ou seja, é uma autonomia apenas para executar ordens.</p> <p>Professor 2: A gente até entende que muitas situações depende dos órgãos centrais, mas, muitas vezes a SEDUC acaba impondo coisas até sem importância, prejudicando até o andamento das atividades da escola, que já estão programadas.</p> <p>Professor 1, 3, 4: Respostas contidas na resposta do supervisor.</p>

Quadro 7: Ações da SEDUC

As falas dos sujeitos escolares, de modo geral, tem a percepção de que a SEDUC age em contradição com a própria institucionalização da gestão democrática, ao promover

ingerências nas ações das escolas. Como afirma Paro (2002), as escolas estão ligadas a um sistema de ensino, com hierarquia, porém, é preciso atentar que a institucionalização abre portas que as escolas podem lançar mão para começar a construir, ou lutar, por uma autonomia mais sólida. Se por um lado, percebe-se nas falas dos sujeitos escolares que a SEDUC interfere minando a autonomia da escola, por outro lado, também se percebe a falta de iniciativa da escola em busca de outra cara para a escola. A contradição aqui deveria trabalhar a favor de uma nova construção de autonomia por parte dos sujeitos escolares. Falta essa consciência.

A SEDUC, seguindo a política do MEC, por imposição de organismos multilaterais, acaba adotando um modelo que segue a lógica centralizante e autoritária do ponto de vista das deliberações, ao mesmo tempo impondo às escolas um modelo de gestão gerencialista e burocrática, que acaba por ressignificar os conceitos de descentralização e autonomia, que na prática, não passa de descentralização das execuções e reduzir a autonomia ao poder de decidir sobre alguns aspectos periféricos da escola e gerenciar poucos recursos financeiros. Questionamento: A SEDUC promove audiência pública regularmente para ouvir as comunidades escolares sobre elaboração de normas educacionais?

Escola A	<p>Diretor: A SEDUC nunca houve as escolas para aprovar normas</p> <p>Professor 3: Sempre é feito formação, sempre é feito debate, mas que eu me lembre, de poder opinar na elaboração de uma lei, Portarias, essas normas, nunca. Nós professores nunca participamos.</p> <p>Supervisor: Resposta semelhante à resposta do diretor.</p> <p>Professor 1, 2, 4: respostas contidas na resposta do diretor.</p>
Escola B	<p>Diretor: Não. Nunca participei de discussões para elaborar uma Portaria. A SEDUC nunca nos chama, pelo que sei raramente a SEDUC chama alguém da CRE.</p> <p>Supervisor: Resposta semelhante à resposta do diretor.</p> <p>Professor 1, 2, 3, 4: Respostas semelhantes à resposta do diretor.</p>
Escola C	<p>Diretor: A SEDUC nunca consultou as escolas para modificar ou elaborar uma norma educacional, tipo Portaria. Deveria consultar, pois essas normas vão interferir no funcionamento da escola. Isso pode caracterizar ação autoritária da SEDUC já que temos uma lei de gestão democrática. A SEDUC deveria dar o exemplo.</p>

	<p>Supervisor: Resposta semelhante à resposta do diretor.</p> <p>Professor 1, 2, 3, 4: Repostas contidas na resposta do diretor.</p>
Escola D	<p>Supervisor: Que é do meu conhecimento não. Nunca ninguém chegou na escola pedindo nossa opinião sobre alguma legislação educacional. Nem ficamos sabendo que a própria lei de gestão foi alterada, e sem que os interessados tivessem oportunidade de opinar. Quando a gente fica sabendo já aconteceu.</p> <p>Professor 4: A SEDUC não consulta as escolas quando da elaboração de normas educacionais. Ela tentou fazer isso há uns três anos atrás, na elaboração do referencial curricular do Estado, mas aí no final parece que foi feito cópia de algum lugar. De modo geral, a SEDUC não consulta as escolas para elaborar uma norma educacional. Não fomos consultados nem para alterar a lei de gestão, que já foi alterada duas vezes.</p> <p>Diretor: Resposta semelhante à resposta do professor 4.</p> <p>Professores 1, 2, 3: Respostas contidas na resposta do supervisor.</p>

Quadro 8: Procedimentos da SEDUC na elaboração de normas educacionais

Percebe-se a contradição na prática da própria SEDUC, na elaboração de normas educacionais, sobretudo, Portarias, que acabam, muitas vezes, interferindo na autonomia das escolas. Um exemplo disso é a própria lei de gestão escolar, que passou por debates em audiência pública para sua aprovação na Assembleia Legislativa do Estado. Desse modo, a partir daí, por regra, qualquer alteração da legislação deveria e deve passar por amplo debate, principalmente com os mais interessados, que são os sujeitos que fazem o dia a dia da escola, o que não houve nas duas alterações já efetuadas na lei.

A SEDUC, como disse o diretor da escola C, deveria dar o exemplo de democracia, na elaboração de certas normas, considerando que ela, como órgão central da educação do Estado, deve zelar pelo processo de institucionalização da democratização da escola. Contudo, por outro lado, é perfeitamente compreensível que, no universo das políticas educacionais, não é de se esperar que a SEDUC aja de outra maneira, até porque segue a cartilha do MEC e BM que adotam o modelo gerencial, autoritário porque descentraliza apenas a execução.

Nesse ponto cabe a observação de Lück (2012), ao afirmar que esses atos tem o poder de cercear a manifestação da autonomia da escola, definindo regras e regulamentos sobre questões operacionais, que deveriam ser por elas mesmas definidas.

Para Correia e Sousa (2002), a autonomia da escola, refletida no seu PPP, se refere ao poder dos sujeitos de tomar decisões que vão influenciar práticas, orientações políticas e direções da instituição escolar. É um espaço de exercício de poder, elemento capaz de permitir aos vários grupos contribuir para os resultados do trabalho da escola, que leva os indivíduos a produzirem um discurso que contribua para libertá-los das distorções herdadas culturalmente e, ao mesmo tempo, mostrar a possibilidade desses mesmos sujeitos desenvolverem a vontade de produzir novas formas de relações sociais.

5.3 Mecanismos de gestão democrática: como operam?

A lei de gestão escolar do Estado de Rondônia dispõe que a gestão democrática será efetivada por intermédio de quatro mecanismos de participação, quais sejam: conselho escolar; eleição direta para diretor e vice-diretor; projeto político pedagógico; e grêmio estudantil. Contudo, é apresentado um modelo de gestão gerencial inserido nas políticas do MEC para a gestão escolar, estampada nos documentos oficiais, como PNE, LDB, dentre outros. Esse gerencialismo resulta na concepção de democracia, que ideologicamente propõe a descentralização, a autonomia, valoriza a participação, como disfarce do centralismo burocrático e de políticas duvidosas.

Assim, a lei de gestão escolar busca apresentar uma democracia, que a modo das concepções democráticas do MEC e BM, coloca sob a responsabilidade da escola, o sucesso e o fracasso dos alunos, como se a escola, o diretor, os professores pudessem, por si mesmos, dar conta de um ensino de melhor qualidade. Outros aspectos demandam ações políticas para que o objetivo de um ensino melhor se torne realidade. Nessa lógica, espera-se que as escolas da rede estadual sejam democráticas. Por outro lado, no contexto da concepção de democracia praticada pela sociedade política brasileira, dificilmente a lei de gestão tornará as escolas democráticas, pelo simples fato da sua existência.

O primeiro mecanismo de participação da comunidade escolar é o conselho escolar. É o órgão mais importante de deliberação coletiva na escola. É um legítimo instrumento de distribuição do poder, tendo em vista que o diretor deve ser o executor/coordenador daquilo que o conselho deliberou. No entanto, a realidade escolar indica que esse importante coletivo tem assumido apenas função homologatória, não contribuindo para uma mudança substancial na forma de administrar a escola. Ou seja, como colegiado, sua participação na efetivação de uma gestão escolar democrática ainda constitui-se em campo de conquista. Questionamento: O conselho escolar acompanha o desenvolvimento do processo pedagógico escolar?

Escola A	<p>Diretor: Algumas vezes o conselho escolar sugere alguma ação, mas não acompanha o desenvolvimento da proposta pedagógica como deveria fazer.</p> <p>Supervisor: O conselho acompanha timidamente, só quando tem reunião e é exposto algum assunto pedagógico. Acho que o excesso de burocracia atrapalha.</p> <p>Professor 1: Resposta semelhante à resposta do professor 3.</p> <p>Professor 2: Eu penso que isso aí teria que ter um pouco mais de envolvimento. Nessa parte sai um pouco do foco.</p> <p>Professor 3: Eu creio que sim, até porque nessa questão os professores que fazem parte do conselho já estão bem envolvidos</p> <p>Professor 4: Não. O conselho não acompanha o processo pedagógico da escola, conforme é previsto na lei de gestão, pelo que sei.</p>
Escola B	<p>Diretor: O conselho escolar acompanha o processo pedagógico da escola e propõe ações, como o calendário de provas.</p> <p>Supervisor: O conselho não acompanha a parte pedagógica da escola. Ainda existe aquela falta de tempo, de visão para participar. Nesse sentido o conselho não colabora para mudanças da prática pedagógica escolar.</p> <p>Professor 1, 2, 3: Respostas contidas na resposta do professor 4.</p> <p>Professor 4: O conselho em si não discute os problemas pedagógicos da escola salvo aqueles que são levados nas reuniões do conselho pela direção. Sobre o PPP e calendário o conselho só participa quando vai aprovar, tudo é feito antes pela direção ou pessoa(s) indicadas por ela e só chama o conselho para aprovar. Vejo que o conselho fica mais restrito a discutir os assuntos de recursos financeiros que a escola recebe.</p>
Escola C	<p>Diretor: O conselho escolar não desenvolve uma ação de acompanhamento do processo pedagógica da escola. Fica mais restrito às questões financeiras.</p> <p>Supervisor: Em minha opinião precisa melhorar muito a atuação do conselho em relação ao pedagógico. Talvez isso ocorra por falta de tempo dos conselheiros ou por falta de conhecimento.</p> <p>Professor 1: Não. Quando tem algum caso para ser discutido a respeito da vida escola de um aluno, o conselho trata da situação, agora quando se fala do aspecto pedagógico em geral, aí vem as ordens e muitas vezes as ordens não podem ser mudadas.</p>

	<p>Professor 2: Desconheço esse tipo de ação do conselho escolar. Nunca soube que o conselho tenha feito alguma proposta para melhorar a prática pedagógica da escola. Na elaboração do PPP e do calendário escolar o conselho só é chamado para aprovação final. O conselho discute quase sempre só questão financeira.</p> <p>Professor 3, 4: Respostas contidas na resposta do professor 2.</p>
Escola D	<p>Diretor: O conselho escolar não tem acompanhado o processo pedagógico na escola e não tem apresentado sugestão para melhorá-lo. Também, o conselho escolar não participa na elaboração, acompanhamento e avaliação do PPP e do calendário escolar. Sua participação resume-me apenas quando é convidado a aprovar esses documentos e em discutir as questões financeiras, tipo aprovar plano já decidido. Até porque fica difícil ter toda a comunidade na escola.</p> <p>Supervisor: O conselho escolar não tem feito o acompanhamento do processo pedagógico, ou da construção do PPP ou regimento escolar em todas as suas fases. O conselho só é chamado na hora de aprovar esses documentos. Essa questão ainda é muito falha. Uma questão importante é que as pessoas precisam estar mais preparadas e tem a questão do tempo, porque tem várias ações para serem desenvolvidas na escola e para o conselho funcionar é necessário tempo para refletir sobre as ações.</p> <p>Professor 1, 2, 3, 4: Respostas contidas na resposta do diretor.</p>

Quadro 9: Operacionalização do conselho escolar

Navarro et al (2004), afirma que os conselhos escolares representam um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática, ou seja, busca-se incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura paternalista pela cultura participativa e cidadã. O conselho, segundo se depreende das falas dos sujeitos escolares, se limita a cumprir um papel burocrático. Essa situação tem relação com o fato do diretor ser também o presidente do conselho, além da despolitização geral dos sujeitos escolares e do modo como se concebe a descentralização e a autonomia da escola.

Nessa mesma lógica, a realidade vivenciada na escola parece indicar que o conselho escolar, apesar de ser considerado um espaço de decisão coletiva, de mecanismo de participação e de possibilidades de mudanças nos procedimentos gestionários da escola, ainda conserva a atuação meramente homologatória que caracterizou as antigas APPs.

Questionamento: O conselho escolar apresenta-se com características mais deliberativa ou mais homologatória?

Escola A	<p>Diretor: O conselho ainda é mais homologatório.</p> <p>Supervisor: O conselho escolar ainda é mais homologatório que deliberativo. Ainda tem que melhorar muito com relação ao pedagógico, as pessoas que faz parte do conselho trabalham aí não têm tempo de acompanhar de perto o que está diferente, é preciso mudar isso.</p> <p>Professor 1: A gente se reúne e apresenta as ideias, mas a direção apresenta as prioridades da escola. O conselho é mais homologatório que deliberativo, no sentido da gestão democrática.</p> <p>Professor 2: A direção passa para a gente o que precisa ser feito, aí aprova. Nesse caso homologa as propostas que são levadas pela direção na reunião do conselho.</p> <p>Professor 3, 4: Respostas semelhantes ao professor 1.</p>
Escola B	<p>Diretor: O conselho ainda é mais homologatório que deliberativo.</p> <p>Supervisor: Eu acho que o conselho é ainda mais homologatório. Vem melhorando, mas é preciso melhorar bastante.</p> <p>Professor 1: Penso que o conselho escolar é mais homologatório que deliberativo.</p> <p>Professor 3: Mesmo porque ainda não há aquele envolvimento da comunidade para decidir sobre as verbas, falta consciência da comunidade em participar. O conselho cuida mais dessas questões de dinheiro. O conselho parece com a APP, só cuida de aprovar o que é proposto pela direção.</p> <p>Professor 2, 4: Respostas semelhantes ao supervisor.</p>
Escola C	<p>Diretor: Hoje eu considero que o conselho é mais deliberativo porque a comunidade participa mais das decisões, ou seja, tem representante de todos os segmentos da escola.</p> <p>Supervisor: O conselho ainda fica mais no campo de aprovar, ou seja, mais homologatório que deliberativo. O conselho ainda não toma iniciativa independente do diretor. O diretor coloca as prioridades que existem, que tem necessidade de comprar, aí o conselho decide.</p> <p>Professor 2: Há caso em que o conselho é deliberativo e outros que é</p>

	<p>homologatório. De forma geral desempenha mais a função homologatória.</p> <p>Professor 3: Acho que tem as duas funções, deliberativa e homologatória. São levadas as sugestões e o conselho aprova o que é melhor para a escola</p> <p>Professor 1, 4: Respostas semelhantes ao supervisor.</p>
Escola D	<p>Diretor: Fiz parte do conselho antes e não vejo que era deliberativo, mas era mais homologatório. Havendo conselho tem que haver participação. Após assumir estou buscando fazer com que aja mais participação e propostas do próprio conselho, para que ele se torne mais deliberativo.</p> <p>Supervisor: As experiências do ano passado indicam que houve uma melhora, mas ainda o conselho apresenta uma característica mais de homologação do que lhe é apresentado, que ele apresentar propostas.</p> <p>Professor 3: A direção propõe as necessidades da escola aí se o conselho aprova, mas depende muito da direção também, porque já teve caso que foi decidido no conselho e a direção não acatou. A gestão democrática depende de quem está na direção. Se a pessoa for democrática ela acontece, se não for ela acaba tomando para si o poder de decisão. Até porque como presidente do conselho ele acaba ficando com todo poder. O conselho é mais homologatório.</p> <p>Professor 1, 2, 4: Respostas semelhantes ao professor 3.</p>

Quadro 10: Funções do conselho escolar

A percepção de que o conselho desempenha mais a função homologatória que deliberativa, pode ser confirmada pelo número de reuniões ordinárias realizadas. Na escola A, conforme informações da autoridade escolar, o conselho realizou apenas uma reunião ordinária em 2015, embora no livro apresentado não conste o registro dessa reunião. Na escola B o conselho realizou apenas três reuniões ordinárias em 2015. Na escola C o conselho vem conseguindo cumprir o calendário de reuniões ordinárias em 2015, deixando de realizar apenas uma. Na escola D o conselho realizou apenas duas reuniões ordinárias em 2015.

Destaca-se que as decisões deliberativas ficam no campo periférico como cedência da quadra, reparos ou em questões financeiras, raramente tratam de questões pedagógicas relevantes para a escola. Por decisão deliberativa entende-se aquelas em que o conselho toma parte na proposição; decisões homologatórias são aquelas em que o conselho é convocado para aprovar, pois a decisão, embora aja alguma discussão, já vem pronta da direção.

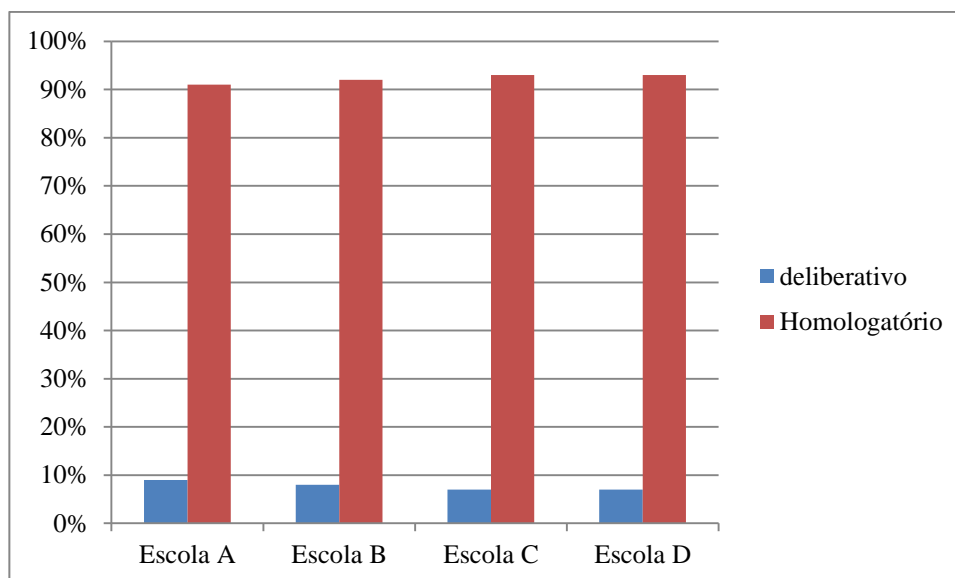


Gráfico 1 Fonte: Atas dos conselhos escolares

Conforme gráfico acima, as decisões dos conselhos das escolas pesquisadas apresentam dados comuns no que se refere às duas funções mais importantes: função deliberativa e função homologatória/consultiva. No geral as decisões são mais homologatórias que deliberativas.

Dessa forma, o conselho escolar perde o caráter de mecanismo de gestão democrática, uma vez que para ser considerado mecanismo de participação da comunidade escolar e colegiado democrático, no mínimo, deveria estar realizando as reuniões para ser deliberativo. Assim, fica confirmado que este importante colegiado ainda não foi incorporado como prática democrática. Portanto, é clara a contradição presente no discurso formal e a realidade concreta das escolas. A prática escolar desmente o discurso oficial/legalista de que a escola e sua gestão são democráticas pelo fato do conselho escolar ser deliberativo. Sua operacionalização segue os mesmos moldes das antigas APPs, pouco contribuindo para o amadurecimento do processo democrático nas escolas.

O segundo mecanismo de gestão democrática é as eleições diretas para diretor e vice-diretor, realizadas a cada três anos. Destaca-se que a lei de gestão traz uma grave limitação no processo eletivo, posto que limita a participação dos pais ou responsável no processo de escolha do diretor e do vice, uma vez que não podem votar mãe, pai ou responsável legal do estudante entre quatorze e dezoito anos.

Colares (2003), afirma que a proposta de eleição direta do diretor tem sido tomada como sinônimo da efetivação da democracia escolar. Entretanto, a proposta por si só, certamente não garante a democratização da escola. Pois, independente da forma de

provimento do cargo, deve-se considerar, prioritariamente, a maneira como será exercida essa função.

Essa posição de Colares tem correspondência na prática das escolas, no que se refere à democracia da gestão escolar, a partir das eleições diretas do diretor e do vice. As falas dos sujeitos escolares a seguir retratam essa realidade, a partir do seguinte questionamento: Com a lei de gestão o diretor passou a exercer o cargo de forma mais democrática?

Escola A	<p>Supervisor: O diretor agora é mais acessível, a gente pode colocar as opiniões nas reuniões. Agora vejo que isso não é porque ele foi eleito, mas porque a lei exige que algumas decisões sejam tomadas coletivamente com o conselho. Vejo que a eleição pouco influencia na democracia da escola, que ainda precisa melhorar muito, isso não mudou muito a postura do diretor.</p> <p>Professor 1: Resposta contida na resposta do professor 2.</p> <p>Professor 2: A gente expõe as ideias né e muitas vezes são aceitas. Antes a direção era mais fechada, agora a gente escolhe o diretor e isso é importante. Mesmo assim estamos num processo e tem pouco tempo, eu acho que precisa andar mais um pouco. Vejo também que a escola agora decide algumas coisas no conselho por isso ficou um pouco mais democrática a direção, mas acho que isso não depende de ser eleito, mas porque tem uma lei que exige que algumas decisões devem ser coletivas, pelo menos com a participação do conselho.</p> <p>Professor 3: Resposta contida na resposta do professor 2.</p> <p>Professor 4: Mudou um pouco, mas vejo que a lei precisa ser melhor trabalhada e a direção precisa procurar fazer com que as decisões sejam mais coletivas.</p> <p>Presidente grêmio: Hoje os alunos são mais bem tratados, a direção conversa com o grêmio.</p>
	<p>Supervisor: Hoje somos mais ouvidos, mais valorizados, tem mais abertura. Antes não era assim.</p> <p>Professor 1: A eleição direta tem uma série de benefícios, como a melhoria das relações. Mas ainda não deu para perceber que a lei fez com que o diretor ficasse mais democrático.</p> <p>Professor 2: Ser acessível não significa ser democrático, porque isso exige</p>

Escola B	<p>decidir coletivamente. Nesse aspecto não mudou muito.</p> <p>Professor 3: Há mais conversa, mas as decisões ainda continuam centralizadas.</p> <p>Professor 4: Eu acredito que sim, a própria liberdade, a própria participação que a comunidade tem de estar envolvida na escola. Em relação ao fato do diretor ser eleito não vejo que isso melhorou a forma de dirigir a escola. Esse fato não é responsável, por si mesmo, para poder fazer a escola ser mais democrática. Não vejo isso não.</p> <p>Presidente grêmio: Mudou muita coisa, porque os diretores que estão entrando estão procurando o melhor para o aluno. Não só querendo ficar bem com a CRE, mas cobrando do aluno, querendo o melhor do aluno.</p>
Escola C	<p>Supervisor: É possível porque há mais proximidade entre o diretor e o professor, funcionários da escola. Há mais conversa.</p> <p>Professor 1: Eu acredito que sim. A própria participação, a liberdade que a comunidade tem de estar envolvida nas coisas da escola.</p> <p>Professor 2: resposta semelhante ao professor 1.</p> <p>Professor 3: Se entendermos gestão democrática como possibilidades de decidir de forma conjunta, então penso que a lei não mudou a forma de dirigir a escola.</p> <p>Professor 4: É tudo novo, ainda não aprendemos a lidar com essa questão de participar, de decidir de forma conjunta.</p> <p>Presidente grêmio: Com as eleições a direção ficou mais acessível. O grêmio tem liberdade de conversar com a direção.</p>
Escola D	<p>Supervisor: Tudo que a gente faz aqui é conversado antes, discutido em reunião, onde cada uma expõe sua opinião a respeito do que é discutido. A direção conversa. Acho que a direção ficou mais democrática.</p> <p>Professor 1: A lei ainda não tornou a escola totalmente democrática, pois isso depende muito do gestor também. A gente aqui na escola não percebe que foi a lei de gestão que modificou a postura da direção, a eleição do diretor em si não torna a escola mais democrática, isso depende dele ser mais aberto à comunidade. Nesse sentido a direção não se tornou mais democrática porque foi eleito de forma direta.</p> <p>Professor 2, 3, 4: Respostas contempladas na resposta do professor 1.</p>

	Presidente grêmio: a direção atual é mais aberta que a anterior, temos uma boa relação.
--	--

Quadro 11: Considerações sobre eleições diretas

Outro fato que merece destaque trata-se da pouca participação dos segmentos, sobretudo dos pais e alunos, no processo eleitoral. Isso indica que a democracia no interior da escola ainda é uma questão de conscientização e de luta, no sentido de tornar realidade as possibilidades que a democratização da gestão escolar pode proporcionar, em termos de melhoria das relações internas e da qualidade do ensino. Ilustra a falta de participação o próprio fato de que nas escolas pesquisadas, conforme dados das eleições 2014, poucos pais e alunos participaram do processo de escolha dos diretores e seus vices. Essa percepção fica clara nos percentuais de votantes dos segmentos de pais e alunos:

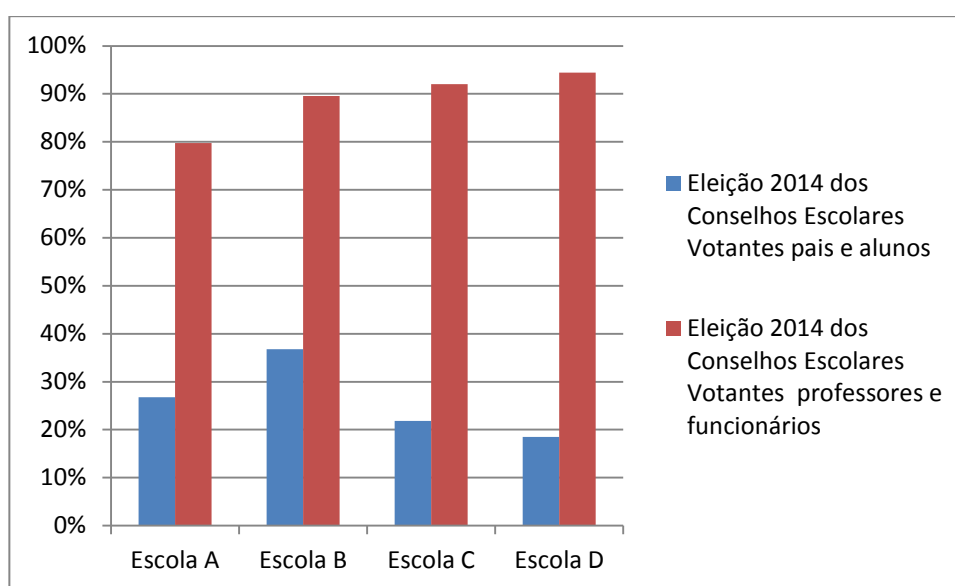


Gráfico 2 Fonte: Atas das Eleições 2014.

Por outro lado, a participação dos segmentos dos professores e funcionários é relevante. Contudo, essa participação não pode ser entendida como voto consciente, na perspectiva de alguma mudança na estrutura de funcionamento ou das relações de poder, ou na concepção de mudanças da prática pedagógica etc. Vota-se, mas não cobra postura diferente do diretor no sentido de representar os interesses da escola perante a hierarquia superior. O diretor continua a ser o representante do Estado na escola.

Portanto, o fato de haver eleições diretas para diretores e vice-diretores, nunca significou que aja democracia na escola. Essa questão é colocada de forma ideológica pelo

BM e pelos poderes centrais da educação, não na perspectiva de descentralização das decisões, de maior autonomia da escola, de oferta de uma educação escolar de qualidade social, mas na concepção de descompromisso do Estado para com a educação.

Assim, a realidade concreta das escolas reflete a posição de Lück (2012), quando afirma que não é a eleição em si, como evento, que democratiza, mas sim o que ela representaria, como um processo participativo global, no qual ela corresponderia apenas um momento de culminância num processo construtivo e significativo para a escola. O fato do diretor ser mais acessível, conversar mais e outras respostas semelhantes, não implica em partilhamento do poder, e isso não gera, por si só, a democratização da gestão.

O terceiro mecanismo de participação da comunidade escolar é o PPP. Trata-se de um instrumento que propicia a participação da comunidade escolar de forma coletiva e democrática. A elaboração do PPP é de responsabilidade da unidade escolar, sob a coordenação de seus gestores. Conforme Veiga (2012), o projeto da escola é ação consciente e organizada tendo em vista o futuro. É um instrumento que visa orientar os desafios futuros, que não está dado, não é algo pronto. É preciso ter em mente que o projeto, ao questionar o presente, insatisfeito com a situação existente, torna-se referencial crítico, questionamento do contexto existente, avaliação do *status quo*. As falas dos sujeitos escolares constantes no quadro 2 confirmam essa premissa. Portanto, a prática escolar apresenta contradição quanto ao que prevê a lei de gestão.

Esse contexto, portanto, indica que o PPP, de modo geral, ainda é um documento elaborado por um grupo restrito da escola apenas com o objetivo de cumprir uma determinação burocrática/legal, com pouca influência na prática administrativa e pedagógica das escolas pesquisadas. Segundo Dourado et al (2006), se compreendermos o PPP como uma forma de situar os processos educativos em um horizonte de possibilidade na caminhada, no cotidiano escolar, imprimindo uma direção, tendo em vista o tipo de educação que se quer e de cidadão que se deseja formar, é necessário que haja um permanente processo de discussão das práticas, das preocupações individuais e coletivas, dos obstáculos aos propósitos da educação e da escola e de seus pressupostos.

Ainda, no que se refere ao PPP, como documento orientador das ações das escolas, as escolas pesquisadas apresentam os seguintes dados: O PPP das escolas C e D, não incorporam nenhuma teoria pedagógica. O PPP das escolas A e B incorporam a teoria pedagógica crítico-social dos conteúdos, que tem como principal expoente José Carlos Libâneo. Ainda, conforme informações colhidas junto às autoridades escolares e professores, em que pesem as escolas A e B adotarem uma teoria pedagógica, na prática, é desprezada nas

ações da escola, bem como a maioria dos professores não ensinam e avaliam conforme a teoria pedagógica.

O quarto e último mecanismo de participação da comunidade escolar é o grêmio estudantil. A lei de gestão escolar afirma que os gestores das unidades escolares devem estimular e favorecer a implantação e o fortalecimento de grêmios estudantis, como forma de desenvolvimento da cidadania e da autonomia dos estudantes e como espaço de participação estudantil na gestão escolar.

Esse mecanismo de participação, contudo, ainda não está sendo valorizado como tal, nem pelas direções escolares, nem pela comunidade escolar de modo geral. Dessa forma, o grêmio estudantil, continua ainda sendo, no máximo, coadjuvante em algumas ações periféricas das escolas, não apresentando nenhuma relevância para a efetivação da gestão democrática. Questionamento: O grêmio estudantil participa das deliberações da escola como mecanismo de gestão democrática?

Presidente grêmio escola C	O grêmio não participa das decisões que envolvem esses assuntos de acompanhar as ações pedagógicas da escola. O grêmio nunca participou de discussão sobre o projeto da escola ou calendário da escola, questões que envolvem dinheiro, essas coisas assim. O grêmio este ano passou a participar das reuniões do conselho, mas não vota.
Presidente grêmio escola B	A direção nunca convidou o grêmio para discutir o PPP, a teoria pedagógica adotada e outros assuntos ligados ao PPP, inclusive a gente conversava no grêmio sobre isso, sobre o método de ensino que estava sendo aplicado. O grêmio precisa saber por que ele faz a ponte entre a direção da escola e os alunos. O grêmio não participa de definição de planos para aplicar o dinheiro, ou discutir sobre outros assuntos pedagógicos e outros assuntos.
Presidente grêmio escola A	A escola valoriza o grêmio no sentido de apoiar o que a gente faz, o que a gente coloca em pauta, faz reunião com a equipe do grêmio e avisa tudo certinho. O grêmio não tem consciência de que é um mecanismo de gestão democrática.
Presidente grêmio escola D	O grêmio não é convidado para discutir o PPP, regimento, avaliação, calendário ou outros assuntos.

Quadro 12: Atuação do grêmio estudantil

A realidade das escolas indica que o grêmio estudantil, como mecanismo de participação dos estudantes na efetivação da gestão democrática, ainda padece de um lugar ao sol. Sua participação é insípida, de pouca ou nenhuma influência positiva, capaz de propiciar alguma mudança na prática escolar, ou contribuir como mecanismo de gestão democrática. Sobre a importância desse instrumento de participação, Veiga (1998), afirma que a organização estudantil é a instância onde se cultiva gradativamente o interesse do aluno, para além da sala de aula. A consciência dos direitos individuais vem acoplada à ideia de que estes se conquistam numa participação social e solidária. Numa escola onde a auto-organização dos alunos não seja uma prática, as oportunidades de êxito ficam minimizadas.

O questionamento seguinte reflete o grau de participação do grêmio como mecanismo de gestão democrática: O grêmio participa regularmente das reuniões do conselho escolar ou reuniões diversas, promovidas pela direção da escola, para discutir as ações da escola?

Presidente grêmio escola A	O grêmio participa das reuniões do conselho escolar, mas não vota. Outras reuniões não.
Presidente grêmio escola B	O grêmio ultimamente é convidado para participar das reuniões do conselho escolar. Das reuniões administrativas raramente, eu mesmo participei de uma apenas.
Presidente grêmio escola C	Nunca participei de reunião do conselho escolar ou outra reunião para discutir assuntos da escola.
Presidente grêmio escola D	O grêmio não é convidado para participar da reunião do conselho escolar ou reuniões administrativas.

Quadro 13: Grêmio como mecanismo de gestão democrática

Ainda, é preciso que os gestores tomem consciência da importância do grêmio estudantil, como instituição representativa dos estudantes e incentivem suas ações, que devem estar articuladas ao PPP da escola. O grêmio não pode ficar envolvido só com questões sociais corporativas, mas deve estar inserido num contexto maior de discussão e exercício político de cidadania. O quadro abaixo reflete a contradição entre o que a lei propõe e a realidade dessa instituição, como mecanismo de cidadania.

Presidente	O grêmio cuida das questões sociais. Não acompanha as ações
------------	---

grêmio escola A	pedagógicas.
Presidente grêmio escola B	Não. O grêmio não acompanha as ações do PPP da escola.
Presidente grêmio escola C	O grêmio não participa das discussões sobre o PPP, ou questões financeiras.
Presidente grêmio escola D	O grêmio tem bastante liberdade porque a gente faz o nosso plano de ação e apresenta para direção que aprova. O grêmio não acompanha as ações do PPP da escola.

Quadro 14: Acompanhamento das ações do PPP pelo grêmio

Na perspectiva da gestão democrática escolar, os mecanismos de participação descritos na lei de gestão escolar, de efetivação da gestão democrática, na atual realidade das escolas, operam de forma insípida, de pouca relevância para tornar a escola de fato democrática. Ou seja, ao falar em democracia na escola, necessariamente, deve ter em mente que para sair do campo da formalidade e permear o campo da realidade concreta, são necessários que ocorram descentralização, autonomia e participação, aos quais, necessariamente, os mecanismos descritos na lei de gestão devem estar contidos. Sem esses pressupostos a democratização da gestão escolar não passa de mero engodo, mas sempre intencionalmente, para escamotear os verdadeiros interesses por traz dessa proposta, apoiada pelo BM. Há contradição entre a institucionalização formal e a prática escolar, conforme expressam as falas dos sujeitos escolares, em sua grande maioria.

5.4 Prática pedagógica escolar e qualidade do ensino

Quando se fala em qualidade do ensino, na perspectiva da gestão democrática, deve-se considerar que um dos objetivos da gestão democrática escolar é tornar a escola melhor, logo, isso deveria traduzir, segundo a concepção das políticas educacionais, em melhoria do ensino. A respeito desse assunto, a lei de gestão escolar de Rondônia, preceitua, dentre outros princípios e fins, que para a melhor consecução de sua finalidade, a gestão democrática da rede pública estadual de ensino de Rondônia será implantada mediante a garantia de qualidade social traduzida pela busca constante do pleno desenvolvimento das pessoas, no preparo para o exercício da cidadania e da qualidade para o trabalho.

No campo das discussões teóricas, a democratização da escola é vista com possibilidades de melhoria do desempenho da escola. Essa questão é enfrentada por Spósito

(2001), quando afirma que a gestão democrática deve ser um instrumento de transformação das práticas escolares, não sua reiteração. Este é o seu maior desafio, pois envolverá a formulação de um novo projeto pedagógico. Se os sujeitos escolares, mesmo com as limitações, não estiverem predispostos a essa mudança, a gestão e a melhoria da qualidade serão expressões esvaziadas de qualquer conteúdo substantivo.

Melhoria do ensino reclama uma série de medidas políticas, administrativas e pedagógicas que resultem na efetividade do alcance do fim último da escola que é a formação dos seus alunos de forma a que possam influenciar no mundo em que vivem. Dentre essas medidas cita-se a formação do professor, a valorização da carreira docente, o salário, a estrutura física, a estrutura administrativo-burocrática da escola, para dizer apenas algumas.

Especificamente, no campo pedagógico, é preciso que aja uma profunda mudança na prática pedagógica da escola, de modo a atender aos objetivos a que deve se propor a escola que pretende ser transformadora. Logo, não se fala em melhoria do ensino sem que essa melhoria seja precedida de uma mudança substancial da prática pedagógica escolar. Questionamento: A lei de gestão influenciou na melhoria do ensino e na reavaliação da prática pedagógica do professor?

Escola A	<p>Diretor: A Lei de gestão ainda não interferiu, em termos de mudança, na prática pedagógica da escola e nem na qualidade do ensino. Houve uma melhora no IDEB, mas porque houve um esforço dos professores e equipe, não por causa da lei.</p> <p>Supervisor: Não. A lei de gestão escolar não influenciou a mudança na prática pedagógica aqui na escola. Os professores trabalham, planejam, mas a lei não trouxe essa consciência da melhoria do ensino. A lei de gestão abriu um leque de participação que precisa ser explorado.</p> <p>Professor 1, 3, 4: Resposta contida na resposta do professor 2.</p> <p>Professor 2: Posso afirmar que não houve melhoria do ensino por causa da lei, mas a gente procura trabalhar o planejamento anual, trabalhando o conteúdo, tem gente que orienta, a gente tem um norte a seguir. Se a gente fizer o que quiser é meio complicado, então a gente se adequa.</p> <p>Presidente grêmio: Os professores não mudaram a forma de dar aulas. Acho que o ensino não mudou depois que o diretor foi eleito.</p>
	<p>Diretor: A lei não mudou ainda a prática pedagógica do professor, nem</p>

Escola B	<p>influenciou no ensino de melhor qualidade. Ainda não tivemos consciência dessa necessidade, já que a democratização da escola requer melhoria nos resultados.</p> <p>Supervisor: Há professor resistente a essas mudanças. Com essa gestão a gente tem buscado essa mudança na prática da escola.</p> <p>Professor 1: A lei não fez com que o ensino melhorasse. A mudança da prática pedagógica depende da consciência de cada um.</p> <p>Professor 2: Resposta semelhante à resposta do professor 1.</p> <p>Professor 3: As mudanças dependem de cada professor, eu não vejo que a lei fez alguma diferença neste sentido.</p> <p>Professor 4: Procuro fazer o meu trabalho da melhor forma. A lei não trouxe esta consciência.</p> <p>Presidente grêmio: Sim. Porque agora os alunos começaram a dar mais valor no diretor, porque muitos diretores eram opressores, foram eleitos pelos alunos, viram o que era melhor para a escola.</p>
Escola C	<p>Diretor: A lei de gestão ainda não interferiu, em termos de melhoria, na prática pedagógica e nem no ensino.</p> <p>Supervisor: Em minha opinião vai depender do compromisso de cada professor. O diretor dá liberdade para mudar, só que depende do professor desenvolver a sua parte em sala de aula ou não. No geral a lei não provocou mudanças nesse sentido.</p> <p>Professor 1: Eu acredito sim. O envolvimento da comunidade escolar ajuda a melhorar esses resultados.</p> <p>Professor 2: Nunca, jamais. A melhora no IDEB não foi por causa da lei, mas por conta do trabalho desenvolvido pelos professores juntamente com a equipe pedagógica.</p> <p>Professor 3: O processo é muito mais participativo. O resultado melhorou em função disso, onde há um conselho e todo mundo fala, se busca soluções. Se pegar o resultado do IDEB melhorou porque é em cima disso que se trabalha. Quando se observa que uma turma apresenta determinada deficiência, aí no ano seguinte é feito um trabalho diferenciado, aulas diferentes, para alcançar os resultados.</p> <p>Professor 4: Resposta semelhante à resposta do professor 2.</p>

	<p>Presidente grêmio: Não houve alteração da prática pedagógica do professor. O ensino na escola melhorou, mas essa melhora não tem relação com o processo democrático de escolha do diretor.</p>
Escola D	<p>Diretor: Aqui na nossa escola houve um avanço na aprendizagem porque além das aulas normais a gente oferece o reforço no contra turno. Não vejo que a gestão democrática tenha influenciado diretamente para essa melhoria. Essa melhoria é decorrente de trabalho para melhorar o IDEB.</p> <p>Supervisor: É possível perceber que o ensino na escola melhorou, não por causa da lei, mas porque tudo que a gente faz aqui na escola é conversado, é discutido em reunião, então cada um fala a sua opinião a respeito do que esta sendo discutido.</p> <p>Professor 1, 2, 3: Respostas contidas na resposta do professor 4.</p> <p>Professor 4: Não percebi que mudou alguma coisa em relação à prática pedagógica escolar ou o ensino por causa da lei. O ensino na escola teve uma melhora, mas por esforço de toda a escola, não por causa da lei.</p> <p>Presidente grêmio: O professor não mudou a prática de ensinar e avaliar.</p>

Quadro 15: Prática pedagógica e qualidade de ensino

As falas dos sujeitos escolares em relação à melhoria do ensino parecem indicar a inexistência de mudanças substanciais do fazer pedagógico, capaz de ser traduzida por uma efetiva melhoria do ensino, conforme retratada no quadro precedente. Ainda, nessa questão, as falas que apontam para uma positividade da melhoria do ensino se mostram contraditórias, haja vista que, se não houve mudança da prática pedagógica do professor, logicamente, não pode haver melhoria do ensino. Essa melhora quando existe não é decorrente da lei.

Segundo Paro⁷ (2001b) e Oliveira (2013), a qualidade do ensino é determinado segundo a concepção de homem, de sociedade e de educação. Assim, se considerarmos os dados públicos sobre o desempenho dos alunos brasileiros disponíveis no INEP, fica claro que não temos melhora significativa no ensino.

Nesse particular, as falas dos sujeitos escolares afirmando que o ensino melhorou ficam na análise do senso comum. Para ter qualidade a escola precisa ensinar para a

⁷ Segundo Paro (2001b), ensino de qualidade diz respeito ao provimento do saber necessário ao autodesenvolvimento do educando, dando-lhe condição de realizar o bem-estar pessoal e o usufruto dos bens sociais e culturais, ou seja, educar para o viver bem – dimensão individual e à formação do educando para contribuir com a sociedade, ou seja, educação para a democracia – dimensão social. No sentido da qualidade do ensino defendido por Paro, a escola atual não forma o educando nem para dimensão individual, nem para a social.

transformação, conforme, Paro (2007), mas contraditoriamente, as falas dos sujeitos escolares confirmam que a lei de gestão não produziu mudanças na prática pedagógica da escola. Sem uma teoria pedagógica que qualidade a escola pretende imprimir no ensino em decorrência do seu fazer pedagógico, se não possui ou não seguem um norte? É contraditória qualquer afirmação contrária.

No campo político-filosófico, a qualidade da educação é medida pelas diferentes perspectivas que se tem do homem, da educação e da sociedade, conforme as diferentes concepções adotadas nas diferentes sociedades e modos de produção. Assim, Oliveira (2013), delineia três pressupostos necessários para uma educação de qualidade, quais sejam: uma concepção de homem; uma concepção de educação; uma concepção de sociedade.

A concepção de homem é que vai diferencia-lo dos outros animais porque é capaz de transcender o campo do meramente natural ou da necessidade, isto é, se dá pela sua capacidade de criar valores (ética) e, a partir deles, estabelecer objetivos. Assim, Oliveira (2013, p. 193), afirma que:

Nesse processo de criar, inventar, desenvolver, o homem histórico produziu um conjunto de saberes e conhecimento, que pode ser aprendido e apreendido por gerações posteriores. O homem é capaz de aprender e de se apropriar de experiências anteriores e, a partir delas, elaborar novas experiências e produzir novos saberes.

Quanto à concepção de educação, Oliveira (2013), argumenta que vai situar o homem histórico, que vai ao longo do tempo, na sua relação com o outro e com a natureza, constituindo a cultura. Corresponde a tudo aquilo que foi descoberto, construído e desenvolvido pelo homem. Cada nova geração apropria-se dessa cultura produzida. Esse processo de apropriar-se da cultura chama-se educação. Educar-se é fazer-se histórico e humano.

No que se refere à concepção de sociedade, Oliveira (2013), afirma que precisamos formar as futuras gerações, para que elas tenham um modelo de vida social mais humano, mais ético, mais responsável e mais justo que o atual. Uma sociedade em que não predominam relações de mando e submissão, de expropriação e exploração, por fim, de negação da condição de sujeito do ser humano.

A partir dessas concepções de homem, de educação e de sociedade pode-se medir a qualidade do ensino considerando as diversas perspectivas. Porém, mais do que medir a qualidade da educação a partir dos gastos públicos, ou pelos resultados obtidos na lógica empresarial, ou pelo modelo democrático de gestão, pensar politicamente sobre a qualidade

da educação significa questionar os currículos, os métodos de ensino, os processos de avaliação, voltar o olhar para os processos históricos, conforme avalia Castro (2009).

O modelo de gestão produtivista, ou gerencial se insere no contexto da lógica econômica e comercial própria do fenômeno da internacionalização financeira. Nesse novo paradigma de gestão, o rendimento dos estudantes em testes padronizados - modelo adotado em avaliações nacionais - tem sido o principal mecanismo de medida da qualidade da educação. Entre as avaliações nacionais estão o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE. Em relação ao modelo de avaliação adotado, Castro (2009, p. 31), argumenta que:

Essas avaliações mostram-se restritas e inadequadas para medir a qualidade efetiva da educação, pois não ultrapassam o nível instrumental. Fundam-se em pressupostos técnicos que se distanciam de juízo de valor, do compromisso com a justiça social, bem como das ações e dos interesses dos sujeitos que, concretamente, a definem e a adotam.

Por outro lado, o conceito de qualidade com base no social, na construção da cidadania, na perspectiva emancipatória do ser humano se coaduna com o modelo de gestão democrática. Esse modelo é uma conquista da sociedade, em particular dos movimentos sociais que lutam pela qualidade de vida na escola e na sociedade. Nesse sentido, Sander (2009), sustenta que a sanção constitucional da democracia, do direito à educação e da gestão democrática constitui uma conquista histórica da democracia, mas que se revela insuficiente diante da dura realidade da educação brasileira, medida pelos índices insatisfatórios da qualidade e desempenho escolar.

Essa realidade sinaliza a necessidade de uma segunda conquista democrática, que é a conquista da efetivação do direito à educação de qualidade para todos. Ao falar sobre a estrutura escolar Alves (2006, p. 38), pondera da:

Necessidade de se demolir a organização manufatureira do trabalho didático ainda instalada nesta instituição, apesar de todas as transformações vivenciadas pelo modo de produção capitalista ao longo de sua história. A urgência de que se reveste uma nova organização do trabalho didático em correspondência com as necessidades sociais e os recursos tecnológicos contemporâneos. A conjuntura da questão escolar ilustra algumas posturas políticas de forças sociais como o Estado, as entidades sindicais de educadores e a imprensa no seio das quais se constata a incômoda inexistência de oposição à escola manufatureira, o que cria óbices à emergência plena e consolidação da instituição social que o novo tempo exige.

Na medida em que a gestão empresarial é assumida no campo educacional, o produto torna-se o aspecto mais relevante da prática social da educação. Nessa ótica, os colegiados escolares, entre eles o conselho escolar, acabam sendo pouco considerados e, quando aceitos, muitas vezes tornam-se mecanismos para uma gestão de resultados, desempenhando mais a função consultiva/homologatória em detrimento da função deliberativa.

Por outro lado, uma educação de qualidade objetiva a emancipação dos sujeitos sociais e não guarda em si mesma um conjunto de critérios que a delimite. É a partir da concepção de mundo, sociedade e educação, que a escola procura desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes que irá encaminhar a forma pela qual o indivíduo vai se relacionar com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo. Assim, a escola de qualidade é aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos culturais, antropológicos, econômicos e políticos, para o desempenho de seu papel de cidadão no mundo.

É certo que não basta a formulação de políticas educacionais ou a proclamação de normas legais e a declaração do direito à educação. É preciso garantir e efetivar o seu cumprimento nas instituições escolares e sistemas educacionais, identificando outras fontes e formas de manifestações do governo em ação, como planos e programas. Como diria Drummond de Andrade: “As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei”. Nesse sentido, Aguiar et al (2004, p. 51), diz que:

A escola brasileira vive permanentemente contradições que resultam da sua própria inserção no mundo capitalista. Contudo, ao mesmo tempo em que reproduz as estruturas de dominação da sociedade, a escola é um campo aberto à possibilidade de questionamento desse padrão de dominação. Quando a escola oferece situações de desafio e de aprendizagens que levam ao questionamento do senso comum, ao desenvolvimento das capacidades de argumentação, de crítica e da criatividade, ela possibilita a mudança para patamares superiores. Tudo isso implica decisões político-pedagógicas.

Dessa forma, pode-se concluir que uma escola só possui qualidade quando é capaz de formar o aluno em sua dimensão individual e social, lembrando Paro (2001b), ou seja, com capacidade para contribuir com a transformação da sociedade. Assim, os resultados representados por um aprendizado que fica aquém até mesmos das rudimentares capacidades do ler, escrever e fazer contas revela que a escola é inoperante em educar para viver bem e para a cidadania. Desse modo, qualidade do ensino, na perspectiva da gestão democrática, ainda se coloca no horizonte como um ponto de busca, de luta.

5.5 O papel do gestor escolar

A função administrativa foi definida como função de integração, coordenação, manutenção e, ainda, de atualização e revitalização da empresa, o que requer atenção especial com relação aos objetivos finais da organização e uma proposição adequada de estrutura para que os objetivos formulados possam ser atingidos. Foi, portanto, a partir dos problemas da moderna organização que se procurou definir a função administrativa, tentando-se interpretá-la como um instrumento indispensável à estrutura geral das organizações, a fim de permitir a realização dos objetivos propostos. Nessa lógica, Alonso (1979), afirma que em nenhum momento a função administrativa deveria ser vista como um fim, mas sempre, necessariamente, como um meio para a existência da organização e para a realização de seus propósitos.

Nesse contexto, a administração escolar desenvolve um papel importante no sentido de tornar possíveis os objetivos educacionais que a escola se propõe cumprir. Alonso (1979, p. 147), afirma que:

A administração escolar é o processo pelo qual meios e fins são reunidos para alcançar os objetivos da escola, que estão constantemente evoluindo. É muito mais do que dirigir um sistema “tutorial”. Uma vez que as escolas refletem os valores sociais, morais e políticos da sociedade a que servem, a administração compreende a identificação e a definição das proposições de uma política educacional. Envolve a mobilização e a ativação da liderança política potencial de todos os elementos que compõem o governo - comunidade, estado, e nação - com o fim de estabelecer as aspirações educacionais, morais e políticas e estabelecer os meios para atingi-los.

No que se refere à função de administrar, Paro (2002), pontua que administrar uma escola não se reduz à aplicação de uns tantos métodos e técnicas, importados, muitas vezes, de empresas que nada tem a ver com objetivos educacionais. A administração escolar é portadora de uma especificidade que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro, mesmo em prejuízo da realização humana implícita no ato educativo. Se administrar é utilizar racionalmente os recursos para a realização de determinados fins, administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcança-los.

Há uma tendência dos administradores escolares de restringir-se à rotina administrativa transformando a tarefa administrativa em um processo de execução de técnicas especializadas de registro de dados, confecção de orçamento etc. O PDE leva a isso. Entretanto, na contemporaneidade essa concepção já não se sustenta mais devido a sua

inadequação ao explicitar os fenômenos de mudança da organização em face das necessidades de ajustamentos ao meio externo.

Dessa forma, torna-se imprescindível ao administrador escolar, compreender o conjunto organizacional, isto é, a escola, como uma realidade global; ser capaz de adaptá-la às novas exigências; decidir de modo racional a partir de um conjunto de informações providas das mais variadas fontes e ordenadas convenientemente. Ou, como afirma Alonso (1979), compete ao diretor a organização e direção do trabalho educativo de modo a permitir a definição de um arcabouço racional-legal adequado à realidade escolar.

Porém, a tarefa não é simples, nem é encarada de modo adequado pela maioria dos administradores escolares, possivelmente pelo tipo de formação que recebem. A maior dificuldade parece decorrer do fato de que eles não estão preparados para considerar de maneira analítica as diversas funções, inclusive a sua, nem de relaciona-las entre si ou com o ambiente.

A função administrativa não pode continuar a ser vista como algo estático, relativo estritamente aos aspectos rotineiros da vida de uma escola, mas sim como o instrumento fundamental do seu dinamismo e isto na medida em que possibilite a conciliação entre os dados da realidade e a rigidez estrutural da organização resultante da aplicação dos princípios de autoridade legal, fundados na burocracia. Consequentemente, aquela concepção burocrática estrita, fundada no gerencialismo, não pode ser aplicada à organização escolar, nem deve orientar de modo total ou exclusivo a atividade administrativa escolar.

Nesse contexto, o papel do gestor é fundamental para assegurar a unidade de propósito bem como a implementação de todo o programa institucional. Como líder da comunidade escolar, deve estabelecer a tônica predominante no processo educacional global, transmitindo o seu entusiasmo e o interesse pelo processo de ensino, estimulando o trabalho de equipes e assegurando as condições básicas, para um desempenho efetivo das funções essenciais.

O fortalecimento da função do diretor escolar para exercer uma liderança democrática e responsável, com conhecimentos técnicos implica considerar que é pela função do diretor que será mais provável ter sucesso para induzir a escola como um todo a engajar-se num processo de construção de identidade institucional que resulte num projeto de trabalho compartilhado. A gestão democrática, portanto, somente será conseguida mediante um trabalho efetivo, consciente e coletivo, no qual o diretor da escola possa estar profundamente envolvido.

A escola não tem mais possibilidade de ser dirigida de cima para baixo e na ótica do poder centralizador que dita as normas e exerce o controle técnico burocrático. A luta é pela descentralização em busca de sua autonomia e qualidade. Para Colares (2003), os diretores são articuladores dos projetos, o que significa que não o fazem isolados ou por uma determinação pessoal, mas que devem estar mesmo procurando ligar ações, coordenando atividades, promover relações, no sentido de compor a teia curricular das unidades escolares.

Contudo, não se pode perder de vista o fato de que se espera que o diretor seja um articulador, que promova uma gestão qualificada. Mas, entretanto, uma questão importante é ponderar sobre as condições materiais e políticas com que esse gestor dispõe para realizar seu trabalho. Assim, sua tarefa apresenta dupla contradição. Nesse sentido, Paro (2001a), afirma que, se, por um lado, o diretor é considerado a autoridade máxima no interior da escola, e isso, pretensamente, lhe daria um grande poder e autonomia, por outro lado, ele acaba se constituindo, de fato, em mero preposto do Estado. Ainda, por um lado, ele deve deter uma competência técnica e um conhecimento dos princípios e métodos necessários a uma moderna e adequada administração dos recursos da escola, mas por outro, sua falta de autonomia em relação aos escalões superiores e a precariedade das condições concretas em que se desenvolvem as atividades no interior da escola tornam uma quimera a utilização dos belos métodos e técnicas adquiridos.

Nas estruturas autocráticas, o diretor centraliza a tomada de decisão e assume uma liderança de forma individual e imbuído de sua verdade. Esse poder é exercido mediante um feitiço doutrinário, hierarquizado e formalizado. Por outro lado, nas estruturas democráticas, as decisões são tomadas com a participação dos membros da organização, no caso a comunidade escolar, de forma compartilhada, o que pressupõe o compartilhamento da liderança. Trata-se de uma liderança distribuída, embora sendo orientada e balizada pelo responsável pela instituição. No entanto, não obstante as determinações legais, a implantação da democratização da gestão no interior da escola tem sido bastante lenta. Nesse sentido, considera Lück (2012, p. 81):

A prática gestora desenvolvida nas escolas apresenta características de padrões de autoritarismo, decisões centralizadas, separação entre as dimensões administrativa, pedagógica e financeira, ausência de gestão colegiada, funções hierarquizadas e difícil comunicação, revelando que a gestão democrática da educação ainda não é praticada conforme o ideal teorizado e legislado.

A institucionalização da democracia tem sido uma força a estimular o processo de mudança na forma de gerir as escolas. A participação da comunidade escolar é parte desse

esforço, que promove o afastamento das tradições corporativas e clientelistas, prejudiciais à melhoria do ensino, por visarem o atendimento a interesses pessoais e de grupos. Nesse sentido, afirma Lück et al (2008, p. 15):

O movimento em favor da descentralização e da democratização da gestão das escolas públicas, iniciado no princípio da década de 1980, tem encontrado apoio nas reformas educacionais e nas proposições legislativas. Este movimento concentra-se em três vertentes básicas da gestão escolar: participação da comunidade escolar na seleção dos gestores escolares; criação de colegiados (conselho escolar) que tenha tanto autoridade deliberativa como poder decisório e repasse de recursos financeiros às escolas, e, conseqüentemente, aumento de sua autonomia. O movimento pela gestão democrática da escola reconhece a necessidade de unir estas mudanças estruturais e de procedimentos com ênfase no aprimoramento escolar por meio de um projeto pedagógico comprometido com a promoção da educação de acordo com as necessidades de uma sociedade moderna e justa.

Os críticos da escola concordam que há necessidade de rever o papel da escola na sociedade atual, de modificar substancialmente sua estrutura e reorganizá-la para uma sociedade, com características bem específicas, onde seja preparado um novo tipo de homem e, a partir dele, possa ser construída uma nova realidade. Nesse contexto, a compreensão do papel do diretor somente se torna possível na medida em que se compreenda a necessidade de uma redefinição da instituição escolar e, conseqüentemente, a necessidade de uma conceitualização das funções administrativas nela desenvolvidas.

Entretanto, a despeito do fato de que o gestor é importante para que a instituição alcance seus objetivos, é preciso considerar que os mecanismos gerenciais da administração capitalista na escola repercutem de forma especial no papel desempenhado pelo gestor escolar. Assume posição contraditória posto que como educador, precisa cuidar da busca de objetivos educacionais e como gerente, tem que cumprir as determinações dos órgãos superiores do sistema de ensino, falta de recursos etc. Em razão de sua posição de comando, o gestor é visto como detendo poder e autonomia muito maiores do que na realidade possui.

Nesse cenário, a impotência do gestor escolar para resolver os problemas da escola articula-se com o papel de gerente que o Estado lhe reserva, contribuindo para fortalecer os interesses dominantes com relação à educação escolar. A dimensão gerencial permite ao Estado um controle mais efetivo das múltiplas atividades que se realizam na escola, à medida que se concentra na figura do gestor a responsabilidade última de tais atividades, fazendo-o representante dos interesses do Estado na escola.

A despeito da gestão democrática institucionalizada, o gestor ainda se enquadra na concepção burocrática, com todos os defeitos daí decorrentes. O conselho escolar, como colegiado da escola, não conseguiu mudar essa concepção. Leis não bastam; é preciso

predisposição de todos e compromisso dos órgãos centrais, para que, de fato, haja gestão escolar democrática.

5.6 A gestão da escola é democrática?

O que é uma gestão escolar democrática? A resposta a essa interrogação implica em ter claros os conceitos de descentralização, autonomia e participação, que são os pressupostos principais para caracterizar se a democratização da gestão escolar é ou não positiva. A partir desses pressupostos há a necessidade de existir uma relação interna pautada na democratização das relações de poder e decisões coletivas, sobretudo por meio do conselho escolar e da construção do PPP. Paro (2002, p. 103), afirma que uma gestão escolar é democrática quando:

A participação da população nas decisões que se tomam na escola ganha sentido diante da necessidade de que o caminho para uma sociedade verdadeiramente democrática não se restrinja ao voto periódico para ocupantes de cargos parlamentares e executivos do Estado.

Como afirmar que uma escola é democrática se o PPP, o regimento escolar, calendário escolar, sistema de avaliação e recuperação etc, são construídos por um grupo minoritário da escola e o conselho escolar e/ou a comunidade escolar são chamados apenas para referendar o que já se decidiu antes? Que gestão democrática é essa que a SEDUC interfere impondo normas burocratizantes, levando a escola e os professores a desprenderem enorme tempo com a burocracia em detrimento da real vocação da escola que é ensinar? Que democracia é essa se à escola é imposto um modelo gerencial onde o diretor só cuida com assuntos administrativos, financeiros e burocráticos em detrimento do pedagógico?

Ou seja, os mecanismos de participação apontados pela lei de gestão escolar, não se transformaram em ação concreta no sentido de promover a democracia da gestão escolar, conforme pressupostos indicados na lei de gestão. Dessa forma, na lógica da democracia liberal caminha a gestão democrática escolar, contraditória em seus próprios fundamentos.

Além dos aspectos já apontados, na lógica gerencial, a gestão democrática da escola é vista sob o prisma das eleições, da administração de recursos financeiros insuficientes, como medida para se alcançar alguma melhora do ensino, sobretudo a partir da análise das avaliações externas. A democracia da gestão escolar tão perseguida como campo de luta dos professores no contexto dos movimentos sociais e das forças políticas progressistas dos anos

de 1980, parecem ter se perdido no tempo e no espaço, não obstante a sua institucionalização na CF/88, na LDB/96 e na lei de gestão escolar do Estado de Rondônia.

No que se refere ao Estado de Rondônia, e, mais especificamente em Cacoal, a realidade concreta das escolas indica que a democracia da gestão escolar é um horizonte muito distante, ainda que possível. Essa conclusão se apoia no fato de que ainda não foram incorporados no cotidiano e na vivência dos sujeitos escolares os conceitos de descentralização, de autonomia, de participação, de decisões coletivas etc. Essa ausência de domínio conceitual sobre os pressupostos da gestão democrática, somado à prática de representação política adotada no Brasil, dentre outros fatores, dificultam a efetivação da democracia na escola, que, aliada à falta de mudança de postura dos sujeitos que fazem o dia a dia da escola, de um modo geral, acaba por dificultar a melhoria das relações internas e, conseqüentemente, a oferta de um ensino de melhor qualidade.

Ações autoritárias da SEDUC interferem nesse processo, posto que apresentam uma visão equivocada da direção escolar no contexto da gestão democrática. Com as eleições diretas para diretor este após eleito, ainda que receba uma gratificação pelo desempenho do cargo, o que é mais do que justo, não deve ser mais visto como um “*longa manus*” do Estado ou de qualquer político na escola, uma espécie de capataz. A eleição muda esse cenário, que requer um novo olhar conceitual. Ou seja, o diretor não mais exerce um “cargo de confiança” do Estado, como figura nas Portarias de nomeação dos eleitos no sufrágio de 2014.

A eleição de diretor escolar traz novos olhares, novas conceituações. Nessa nova configuração, necessariamente, o diretor muda de posição: ele passa a ser o representante da escola perante a sociedade e perante o Estado, não o contrário. Agora o diretor deve falar em nome da escola, reivindicar para a escola, cobrar das autoridades em nome da escola. Essa é a nova consciência que a gestão democrática escola deve impor.

Infelizmente, a SEDUC ainda não percebeu essa mudança conceitual, essa mudança de paradigma, preferindo agir como nos velhos tempos do autoritarismo, impondo situações que caracterizam interferências indevidas nas escolas. É certo que a escola pertence a uma rede, regida por uma hierarquia, entretanto, isso não significa dizer que a escola não tenha, ou não deva ter, sua autonomia didática, pedagógica, administrativa e financeira, que precisa ser respeitada nos limites das regras gerais da administração pública. Portanto, sob orientações gerais, deve fazer seu próprio caminho, construir sua identidade, definir sua atuação política.

Conforme se pode observar, a pesquisa deixa explícito que não é possível afirmar que se faz sentir os efeitos da lei de gestão escolar do Estado de Rondônia na prática das escolas e da SEDUC. A escola continua tão ou mais burocratizada e, por isso mesmo, a

gestão continua a ser tão autoritária quanto antes. Há uma inversão de valores: enquanto a democratização da escola reclama descentralização e autonomia, as políticas educacionais descentralizam centralizando por meios das avaliações externas e do modelo gerencial, ou seja, em certa medida dá-se mais valor ao supérfluo que ao principal.

Portanto, pode-se afirmar que, do ponto de vista conceitual do termo democracia e das consequências daí decorrentes, como descentralização, autonomia, participação, decisões coletivas, a gestão da escola não é democrática. Como afirma Paro (2002), há uma mascaração dessa situação para dar um ar de democracia, mas a realidade prova o contrário. A gestão democrática ainda fica caracterizada, perante a sociedade e perante a própria comunidade escolar, apenas pela eleição direta do diretor e do vice-diretor.

A gestão democrática que se institucionalizou segue a lógica da democracia formal, que por sua natureza limita a participação. Se a sociedade capitalista não é democrática no sentido da participação plena, a escola também não será pelos mesmos fundamentos. A falta de participação, portanto, decorre do próprio modelo de democracia praticado no Brasil.

É bem verdade que democracia é um processo e um valor. Como processo é um contínuo aprendizado, que se aprende fazendo, nas lutas e conquistas diárias. Como valor precisa ser incorporado como campo de possibilidades, de lutas, de consciência. Não basta a institucionalização formal da democracia; é preciso que todos queiram e lutem para conquista-la, o que necessariamente implica em lutar pela transformação da sociedade. Todavia, a institucionalização da gestão democrática escolar é a quantidade gerando qualidade, ou seja, a institucionalização abre caminhos que podem se constituir em avanços em busca da efetivação da democratização da escola.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central dos que lutam contra a sociedade mercantil, a alienação e a intolerância é a emancipação humana. A educação, que poderia ser uma alavanca essencial para a mudança, tornou-se instrumento daqueles estigmas da sociedade capitalista: “fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes”. (MÉSZÁROS, 2005, p. 15).

A relação entre o Estado e as políticas públicas a partir dos anos 1990 tem sofrido novos contornos, decorrentes de alterações substanciais nos padrões de intervenção estatal que resultam na emergência de novos mecanismos e formas de gestão, redirecionando as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais.

A análise das políticas educacionais, neste contexto, nos remetem à busca da compreensão das prioridades e compromissos que as delineiam, retratando interesses e funções alocadas a essas políticas no bojo dos novos padrões de intervenção estatal. Dessa forma, as políticas educacionais são expressões dos embates travados no âmbito do Estado e nos desdobramentos assumidos por este.

Nessa perspectiva, tais embates se situam no contexto de mudanças tecnológicas e no reordenamento das relações sociais sob a égide ideológica da internacionalização financeira, com sinalização objetiva do triunfo da política neoliberal, que, ao redimensionar o papel do Estado, buscando minimizar a sua atuação, redireciona as políticas sociais empreendidas por este e, conseqüentemente, rearticula o papel social da educação e da escola.

É nesse contexto macro que se situa a gestão democrática escolar. Assim, gestão democrática escolar implica a efetivação de novos processos de organização e de gestão da escola, baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão. Ou seja, é um tipo de gestão político-pedagógica e administrativa, orientado por processos de participação da comunidade escolar, que abrange o exercício de poder, incluindo os processos de planejamento, a tomada de decisão e a avaliação dos resultados alcançados, fundamentado na autonomia e na descentralização das decisões.

A gestão democrática da educação, afirma Ferreira (2006), faz parte da política educacional do Brasil. É indubitável sua importância como um recurso de participação humana e de formação para a cidadania, de sua necessidade para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária e de sua importância como fonte de humanização.

Segundo aponta Bastos (2001), para a sociedade, e para trabalhadores em educação, a democracia da e na escola é o único caminho para reconstruir a escola pública de qualidade. Os dirigentes políticos não negam teoricamente esse caminho, mas na prática, apresentam um projeto de gestão de acordo com a agenda neoliberal, inviabilizando a reconstrução de uma escola pública de qualidade para todos.

Assim, buscamos conduzir nossa análise a partir da concepção de descentralização, autonomia e participação definida pelos poderes centrais da educação para conceituar a gestão democrática escolar, para entender como se opera, na prática, esse processo. No contexto geral, as políticas educacionais que orientam o processo de descentralização e concessão da autonomia escolar tem sua gênese nas determinações dos organismos multilaterais de financiamento direcionado aos países periféricos.

O BM aparece como a principal agência de alocação de recursos para a área educacional no Brasil, e também, como agência de cooperação técnica, objetivando a elaboração de projetos para obtenção de financiamento do capital internacional ou para subsidiar a elaboração das políticas educacionais. Destacamos nesse estudo aquelas que dizem respeito à gestão escolar e sua democratização.

Também, no contexto das políticas de descentralização e autonomia da escola, engendradas pelo poder público, pode-se identificar uma valorização da participação da comunidade escolar nas decisões das escolas, processo esse indispensável para caracterizar a existência da gestão democrática escolar.

Nesse aspecto, o papel ideológico presente nessas políticas fica explícito, uma vez que, a descentralização opera não como campo de deliberação, mas de execução daquilo que foi decidido pelos poderes centrais da educação. A autonomia da escola fica restrita a poder decidir apenas sobre a execução e algumas decisões periféricas, mas sem nenhum poder de mudança.

Por sua vez, a participação da comunidade escolar opera-se de modo desqualificado por pelo menos duas razões: primeira, porque essa participação é vista sob o prisma das decisões apenas homologatórias daquilo que já foi decidido por um grupo restrito da escola; segundo, porque a participação é caracterizada pelo sistema político brasileiro, que privilegia a democracia representativa, o que torna a participação um aspecto da alienação.

Assim, o discurso presente nas políticas e ações oficiais de que a gestão democrática escolar é um processo que resulta na melhoria das relações internas e, conseqüentemente, na melhoria do ensino, esconde um fundo ideológico que interfere diretamente no desenvolvimento da atividade administrativa e pedagógica da escola. Se a gestão democrática

é vista oficialmente como “salvadora” da qualidade da educação, não é menos verdade que à escola falta as condições materiais para desenvolver seu trabalho de forma a produzir os resultados que dela se espera. Além das condições materiais, outros elementos interferem nessa lógica, como a formação dos professores, a valorização profissional etc.

Ainda, o modelo de gestão proposto para a escola, tido como democrático, é o modelo gerencial. Esse modelo é claramente definido no PDE, considerado pelo BM e MEC como um “moderno instrumento” de descentralização e autonomia da escola, logo, de democracia escolar.

Todavia, ocorre que o modelo gerencial, por si só, é incompatível com o trabalho escolar, uma vez que esse modelo acompanha a lógica mercadológica do capital, enquanto que a escola trabalha com ser humano, o que reclama forma diferenciada de gestão, com resultados diferenciados do mero produto mercantil. Ou seja, a gestão da escola é concebida com base nas gerências estratégicas administrativas objetivando implementar uma política de participação democrática e gestão efetiva, a fim de melhorar os resultados e desempenho escolar que percorre caminho antagônico da qualidade educacional e fortalecimento da autonomia escolar.

Buscamos fundamentar nossa análise na descrição dos processos descentralizadores das políticas educacionais e sua aplicação/execução pelas escolas públicas de educação básica, dos processos democratizantes vivenciados no espaço escolar e do envolvimento da comunidade escolar nos processos de decisão coletiva da escola. Quanto a esses aspectos identificamos os modelos de gestão e de democracia que referenciam a concepção de gestão escolar e a gestão democrática escolar.

Também, observamos como as escolas conduzem e executam o processo democrático no seu cotidiano, como os gestores lidam com esse processo, como a comunidade escolar estabelece relações com o processo democratizante. Buscamos verificar qual a percepção e a compreensão que o diretor e a comunidade escolar possuem a respeito da temática.

No que se refere às categorias que deu sustentação à compreensão do fenômeno estudado, salientamos a totalidade, que se efetiva a partir da compreensão da sociedade brasileira e suas relações com o Estado capitalista, relações essas que se revestem das condições políticas, econômicas e culturais impostas pelos países hegemônicos por meio dos organismos internacionais que os representam. Assim, mantém a dependência desses países periféricos por meio do controle dos aparelhos do Estado, este atendendo esse domínio, se submete aos mecanismos de regulação financeira do capital internacional.

O domínio dos países hegemônicos, no cenário da internacionalização financeira, apresenta-se por meio de sua expressão neoliberal, que, sobretudo, a partir dos anos de 1990, articula sua legitimidade com os acordos estabelecidos com a intervenção do BM/MEC. Assim, as reformas promovidas na educação, estão permeadas pelas diretrizes do Banco Mundial, como se constata na LDB/96, no PNE/2001, no Programa Compromisso Todos Pela Educação, nos programas de formação em serviço para os gestores, dentre outras.

Desse modo, difundem-se deliberadamente as ideologias neoliberais que passam a se efetivar nos planos/programas educacionais implantados no Brasil. Sob essa orientação o processo de descentralização engendrado pelo MEC impôs a municipalização do ensino fundamental, institucionalizou a gestão democrática da escola pública, implantou o PDE com base na teoria do capital humano e qualidade total, concepção esta que privilegia as teorias neopragmáticas e neotecnicistas, dentre outras ações. Esses planos e programas educacionais e suas correspondentes normatizações, funcionam como instrumentos que favorecem o avanço das reformas neoliberais e sustentam suas ideologias, em prejuízo da efetiva melhoria do ensino.

A democracia na escola ocorre quando coexistirem descentralização, autonomia e participação. Paro (2002; 2007; 2012), Sander (2005), Martins (2002), dentre outros autores, sustentam essa posição. Com base nos princípios da descentralização, da autonomia e da participação, o PDE é o reflexo da concepção de gestão adotada pelo MEC.

Contudo, contraditoriamente à concepção de democracia participativa, o modelo adotado pelo MEC é estruturado segundo os princípios da administração empresarial, que vê no planejamento estratégico as condições e instrumentos, por si só, capaz de promover a melhoria da qualidade do ensino.

Nessa mesma perspectiva, a descentralização que se pretendeu e ainda se pretende buscar, é a possibilidade da escola decidir seu caminho, seu destino. Contudo, a descentralização que se opera é a descentralização da execução e não das deliberações. Assim, o princípio da autonomia fica esvaziado na realidade escolar.

Para Martins (2002), a autonomia da escola é uma autonomia tutelada, posto que na ótica das diretrizes internacionais, a relação entre rendimentos dos alunos, medidos por testes padronizados que seguem modelos internacionais, e o aumento da eficácia e eficiência dos sistemas de ensino justificaria o controle que o Estado deve exercer sobre os processos de descentralização de gestão do ensino e da outorga da autonomia às escolas.

A democratização da escola é vista como uma medida para superar a fraca qualidade do ensino. Há, pois, duas concepções que se contrapõem: Uma que alicerçada no modelo

neoliberal de gerencialismo, difunde ideologicamente que a descentralização resolveria esse problema. Essa visão afirma que a escola é responsável pelo sucesso ou fracasso dos alunos. O foco é a gestão estratégica, burocratizada. Outra, que fundamentada na concepção participativa, onde as questões da qualidade do ensino seriam superadas com base nas decisões coletivas qualificadas, na construção do PPP da escola, regimento escolar etc. A descentralização e a autonomia para essa concepção são vistas como imprescindíveis para que a participação seja deliberativa e não mera homologação.

Conforme Paro (2002), descentraliza-se centralizando. Assim, a descentralização proposta pelo poder público não promove decisões coletivas na escola, nem fortalece a autonomia da escola. Ou seja, o que se tem é uma democracia institucionalizada, formal, apenas para cumprir exigência legal. Nessa perspectiva, as políticas educacionais emanadas sob a tutela do BM, promovem uma aparente ideia de que a gestão democrática promove a melhoria do ensino.

Nesse cenário, não podemos nos descuidar de que as políticas educacionais, no Brasil, evidenciam a presença da ideologia hegemônica em benefício do capital. Isso fica claro quando os planos e programas educacionais em convergência com as propostas do BM direcionam a educação para o rumo da competitividade e da abstração empresarial, porém, deixando clara a incapacidade política do Estado em oferecer educação de boa qualidade.

Dessa forma, pode-se observar que o discurso do BM alinha-se com as propostas neoliberais para a educação. Essas propostas neoliberais mantêm relação com os fenômenos estudados, posto que, pode-se constatar que, as transformações econômicas e sociais desencadeadas a partir dos anos de 1990 no mundo capitalista, ganharam concretude com o surgimento do neoliberalismo e da acumulação flexível, traduzidos e veiculados pelo BM, mediante seus programas de ajuste estrutural principalmente da economia e do setor administrativo estatal.

Assim, mesmo propondo uma política democratizante para a escola, essa pseudodemocracia da gestão escolar é fundamentada nas teorias administrativas de concepções pragmáticas pós-modernas, de viés mercantilista haja vista que objetiva preparar o estudante para o mercado de trabalho. Nesse contexto, é frequente a presença dos conceitos de eficiência, eficácia, autonomia e competência da gestão escolar, não no sentido de formar o estudante crítico, cidadão, capaz de compreender o contexto em que está inserido, mas visando a garantia produtivista.

A democracia da escola, nesse caso, não visa promover a qualidade cidadã do ensino, mas pretende formar um trabalhador para atender o mercado de trabalho, ou seja, formar um

trabalhador alienado. Dessa forma, a análise confirmou a categoria contradição presente no processo institucionalizado de gestão democrática da escola, uma vez que, ao pretender modernizar a gestão da escola pública e melhorar a qualidade do ensino, condiciona-a ao desempenho da gestão gerencial desempenhada pelo diretor da escola e das instituições coletivas, sobretudo do conselho escolar.

Porém, a pesquisa identificou que na prática cotidiana da escola, há pouca participação da comunidade escolar nos processos de decisões coletivas das escolas. Nesse caso, a gestão democrática evidencia uma participação induzida, por isso desqualificada. Ou seja, as decisões coletivas são pouco significativas, não interferindo na vida da escola.

A institucionalização da gestão democrática, dessa forma, configura-se uma aparente democratização da escola, uma vez que a descentralização que se opera é de execução daquilo que é definido pelas instâncias centrais, a autonomia se resume à administração de recursos financeiros insuficientes para atender a demanda da escola e uma participação que é caracteriza por estar presente às reuniões convocadas, ou quando muito, para homologar decisões já tomadas por um grupo restrito da escola. A gestão em si se resume ao cumprimento de atos burocráticos, à administração de poucos recursos financeiros, caracterizada ainda pelo centralismo das velhas práticas administrativas.

Salientamos que a institucionalização da gestão democrática, não leva (ou não levou) os sujeitos escolares, desde o diretor até o presidente do grêmio estudantil, a desenvolverem uma postura crítica em relação às possibilidades da prática da gestão democrática, de promover as mudanças necessárias da prática administrativa e pedagógica da escola.

Não há garantia de melhoria das relações escolares e da qualidade do ensino se a gestão democrática que se opera na prática escolar é destituída da correspondente autonomia escolar, se a descentralização ocorre somente em relação à execução e se a comunidade escolar não apresenta uma postura crítica que qualifique a participação.

Dá-se a ideia de que a defesa da participação da comunidade escolar nas decisões escolares, a busca da qualidade, a eficácia e eficiência da gestão escolar, promove uma sensação de que a participação coletiva e efetiva gestão democrática escolar se configuram via execução e implantação dos planos e programas educacionais, sobretudo com base no chamado “instrumento moderno” da gestão da escola caracterizado, por exemplo, no PDE.

Na verdade, o que de fato ocorre é que a gestão democrática, transvertida no PDE transmite uma impressão de que as decisões da escola são coletivas, porém, há que considerar, nesse contexto, que as propostas contidas nas políticas educacionais para a gestão escolar e a

democratização da escola, fazem parte de “pacotes” engendrados pelos organismos multilaterais, refletindo as ingerências capitalistas nos sistemas educacionais.

Nessa perspectiva, as políticas educacionais voltadas à gestão escolar e sua democratização não tem sinalizado a solução dos graves e estruturais problemas da educação pública básica brasileira, até porque soluções que possuem a mesma origem dos problemas não promovem as mudanças necessárias. Nesse sentido, oportuno questionar as teorias e práticas que mascaram os propósitos efetivados para a educação escolar, ao mesmo tempo, buscar os fundamentos de uma escola que leve a comunidade escolar a perceberem a estrutura e funcionamento da sociedade capitalista, assim, objetivando a superação das contradições presentes na sociedade.

Podemos, ainda, conjecturar da existência de manipulação ideológica nas práticas desenvolvidas pelos sujeitos escolares, posto que a pesquisa indicou pouca compreensão sobre a gestão democrática, ou quanto muito, uma compreensão que fica na superficialidade. Essa questão ficou clara na fala dos entrevistados sobre decisões coletivas, participação etc. Essa compreensão é comum a todas as escolas.

Percebe-se, assim, no dia a dia das escolas, a prática administrativa caracterizada pelo centralismo e relação de poder, onde o diretor ainda é visto tanto pela comunidade escolar, quanto pelos órgãos centrais, como o representante, não da escola perante a hierarquia, mas como o representante do Estado na escola, um “longa manus” a implementar a vontade máxima do Estado na escola.

Essas são relações de poder que se confirmam mediante as estruturas gerencialistas presente na gestão escolar, com eficiente controle do trabalho alheio, mas que mascarado pela concepção da falsa ideia de participação e autonomia. Dessa forma, na práxis, percebe-se a quase inexistência de relação entre a teoria e a prática, no que diz respeito à institucionalização da gestão democrática e a prática desenvolvida nas escolas, com a possibilidade de promover as mudanças tão reclamadas para a escola pública.

Assim, entendemos a necessidade de envidar esforços no sentido de, conforme acentua Mészáros (2005), superar a lógica desumanizadora do capital, que tem no individualismo, no lucro e na competição seus fundamentos. Historicamente a educação é vista como instrumento que possui o poder de romper com as estruturas da ordem social vigente. Nesse sentido, deve se constituir em referência para se construir um ser humano de fato humanizado, que seja capaz de libertar-se da massificação e da alienação impostas pelas classes dominantes.

Nessa perspectiva Mészáros (2008), citando Gramsci afirma que educar é colocar fim à separação entre *homo faber* e *homo sapiens*; é resgatar o sentido estruturante da educação e de sua relação com o trabalho, as suas possibilidades criativas e emancipatórias. Transformar essas ideias e princípios em práticas concretas é uma tarefa a exigir ações que vão muito além dos espaços das salas de aula, dos gabinetes e dos fóruns acadêmicos.

É nesse sentido, ainda, que Mészáros (2005), defende que as práticas educacionais devem permitir a todos os sujeitos do processo de ensino, trabalhar mudanças necessárias para a construção de uma sociedade que não esteja subjugada aos valores da classe dominante, ou seja, superar essa educação concebida para estabelecer um trabalho alienante com o objetivo de manter o trabalhador dominado.

Dessa forma, é forçoso considerar a educação como instrumento indispensável no processo de transformação social. Contudo, para alcançar esse objetivo, a educação deve se apropriar de instrumentos que promovam a desarticulação do processo de hegemonia das classes dominantes, buscando medidas que possam construir um elo entre a luta da classe trabalhadora e a escola, em busca por uma transformação radical da política hegemônica imperialista e do modelo econômico vigente da sociedade.

Conforme Paro (2012), a educação poderá contribuir para a transformação social, na medida em que for capaz de servir de instrumento em poder dos grupos sociais dominados em seu esforço de superação da atual sociedade de classes. Contudo, para exercer esse papel a educação não pode prescindir de seu teor político. Nesse sentido, Paro sustenta que a educação como fator de transformação social inscreve-se no contexto mais amplo do problema das relações entre educação e política. Segundo Mészáros (2005), é por meio de uma educação com base política que se pode estabelecer uma práxis educacional para além do capital.

A participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva. Coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que viabilizem e incentivem práticas participativas dentro da escola. Na gestão democrática pais, estudantes, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola.

Segundo Gadotti e Romão (2012), a cultura escolar tem sido marcada na sociedade brasileira por um profundo autoritarismo nas relações sociais. Superar esta situação faz dos conselhos escolares instrumentos de importantes experiências participativas. Isso será possível quando aqueles que participam da comunidade escolar vivenciarem a democracia.

Nesse sentido, a gestão democrática escolar ainda se constitui uma utopia, mas revisitando as palavras de Paro (2002), uma utopia possível de ser realizada. Essa conquista reclama disposição e consciência crítica de todos os sujeitos escolares, para buscarem as mudanças necessárias objetivando transformar as bases da escola pública atual, não sem lutas. Gestão democrática se conquista, não vem com sua institucionalização, embora esta pontilhe caminhos possíveis de serem percorridos em busca da construção de uma escola que realmente seja transformadora.

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, M. A. da S. et. al. **Conselho escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social**. Brasília: MEC, cad. 10, 2004.

AGUIAR, R. C. F.; GRÁCIO, J. da C. Grêmio estudantil: construindo novas relações na escola. In: BASTOS, J. B. (org.). **Gestão democrática**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ALONSO, M. **O papel do diretor na administração escolar**. 3. ed. São Paulo – Rio de Janeiro: Difel, 1979.

ALVES, G. L. **A produção da escola pública contemporânea**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

ANDRÉ, M. E. D. A.; LÜDKE, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2. ed. Rio de Janeiro: E. P.U., 2013

ANTONINI, V. L. **Banco Mundial e política educacional brasileira: um olhar sobre o fundescola e o plano de desenvolvimento da escola**. Dissertação de mestrado. Araraquara, SP: UNESP, 2006.

ARROYO, M. G. **Pedagogia em movimentos: o que temos a aprender dos movimentos sociais?** Currículos sem Fronteiras, v. 3, n. 1, p. 28-49, Jan./Jun. 2003.

AZZI, D.; BOCK, R. Banco Mundial em foco: sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a iniciativa via rápida na América Latina. In: HADDAD, S. (org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: O impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre desenvolvimento mundial: O Estado num mundo em transformações**. Washington: Banco Mundial, 1997.

BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BASTOS, J. B. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, J. B. (org.). **Gestão democrática**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. Tradução: NOGUEIRA, M. A. São Paulo: Brasiliense, 2005.

_____. **Qual Democracia?** 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 63.914**. 1968.

_____, Lei nº 7.389. **Grêmio estudantil**. Brasília, 1985.

_____. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

- _____. Lei nº 8.069. **Estatuto da criança e do adolescente**. Brasília, 1990
- _____. Lei nº 9.394. **Diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, 1996.
- _____. MEC. **Portaria nº 448**, 2001.
- _____. Lei nº 10.172. **Plano nacional de educação**. Brasília, 2001.
- _____. MEC. Portaria nº 2.896. **Programa de fortalecimento dos conselhos escolares**. Brasília, 2004
- _____. MEC. FNDE. Manual do PDE – **Como elaborar o plano de desenvolvimento da escola**. Brasília, 2005.
- _____. MEC. SEB. **Programa ética e cidadania: construindo valores na escola e na sociedade: protagonismo juvenil**. Brasília, 2007.
- _____. **Decreto nº 6.094**, 2007.
- _____. MEC. **Portaria n. 145**, 2009.
- _____. MEC. **Manual do PDE**. Brasília: FNDE, 2011.
- _____. MEC. CNE. **Portaria nº 11**, 2012.
- _____. Lei nº 12.852. **Estatuto da juventude**. Brasília, 2013.
- _____. Secretaria Geral da Presidência da República. Portaria interministerial nº 29. **Guia de política públicas municipais de juventude**, 2013.
- _____. Lei nº 13.005. **Plano nacional de educação**. Brasília, 2014
- BRUIT, H. H. **O imperialismo**. 23. ed. São Paulo: Atual, 2012.
- CARDOZO, M. J. P. B. A produção flexível e a formação do trabalhador: o modelo da competência e o discurso da empregabilidade. BEZERRA, T. S. A. M. et al. (orgs.). **Trabalho, capital mundial e formação dos trabalhadores**. Fortaleza: Editora SENAC Ceará, 2008.
- CASASSUS, J. **Problemas de la gestión educativa em América Latina: la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B**. In: Em aberto. Brasília: INEP. V. 19, jul., 2002.
- CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- CASTRO, A. M. D. A. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: BEZERRA, M. C.; FRANÇA, M. (orgs.). **Política educacional e qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2009.

CATANI, A. M.; GUTIERREZ, L. G. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CHAUI, M. **O que é ideologia**. 27. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

CHAVES, E. O. C. O liberalismo na política, economia e sociedade e suas implicações para a educação: uma defesa. In: LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L. (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

CRUZ, J. A. **O movimento social e a escola: da criação passada à reinvenção necessária**. EccoS – Rev. Cient., v. II, n. I, p. 57-75, Jan./Jun., 2009.

COLARES, A. A.; COLARES, M. I. S. **Do autoritarismo repressivo à construção da democracia participativa: história e gestão educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

CORRÊA, J.; SOUSA, J. V. de. Projeto pedagógico: a autonomia construída no cotidiano da escola. In: VIEIRA, S. L. (org.). **Gestão da escola: Desafios a enfrentar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DOURADO, L. F. et. al. **Conselho escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Brasília: MEC, cad. 7, 2006.

ENGELS, F.; MARX, K. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **A ideologia Alemã**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade e do Estado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FÉLIX, M. de F. C. **Administração escolar: um problema educacional ou empresarial?** São Paulo: Cortez, 1984.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática na formação do profissional da educação: a imprescindibilidade de uma concepção. FERREIRA, N. S. C. (org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Livro Livros, 2006.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. **O programa fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas**. Ed. Soc., Campinas, SP, Vol. 24, n. 90, p. 127-147, jan./abr., 2005. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br/>>. Acesso em: 20/05/2015.

FONSECA, M. **O Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola:** duas concepções antagônicas de gestão escolar. Cad. Cedes, Campinas, V. 23, N. 61, P. 302-318, dezembro 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 21/05/2015.

_____. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado. In: FONSECA, M.; VEIGA, I. P. A. (orgs.). **As dimensões do projeto político pedagógico**. 9. ed. Campinas, SP: Papirus, 2012.

FORACHI, M. M. **O estudante e a transformação da sociedade brasileira**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1977.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia:** Saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, K. S. de. Gestão escolar, qualidade do ensino e políticas públicas. In: BEZERRA, M. C; FRANÇA, M. (orgs.). **Política educacional e qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2009.

FRIGOTTO, G. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. In: FAZENDA, I. Metodologia da pesquisa educacional. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2010a.

_____. **A produtividade da escola improdutiva**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010b.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. Escola e democracia: um tema revisitado. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (orgs.). **Autonomia da escola:** princípios e propostas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GADOTTI, M. **Uma só escola para todos:** caminhos da autonomia escolar. Petrópolis: Vozes, 1990.

_____. Projeto político pedagógico da escola: fundamentos para sua realização. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (orgs.) **Autonomia da escola:** princípios e propostas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GANDIN, D. Poder, participação e escola democrática. In: FETZNER, A. R.; MENEZES, J. S. da S. (orgs.). **A quem interessa a democratização da escola?** Reflexões sobre a formação de gestores. Rio de Janeiro: Outras Letras, 2012.

GOHN, M. da G. **Teorias dos movimentos sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1997.

GOYARD-FABRE, S. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GROPPO, L. A. **Das origens ao colapso do Estado de Bem-Estar:** uma recapitulação desmistificadora. Revista HISTDBR On-line, Campinas, n. 20, p. 68-75, dez., 2005. Disponível em <http://www.histdbr.fe.unicampi.br/revista/edicoes/20/arte07_20>. Acesso em: 06/07/2015.

HADDAD, S. **Banco Mundial, OMC e FMI: Impactos nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUENZER, A. Z. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. (orgs.). **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho em educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. (org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a revolução**. São Paulo. Hucitc, 1978.

_____. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. São Paulo: Global, 1979.

_____. **Cadernos sobre a dialética de Hegel**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2011.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008.

LIMA, L. C. **A escola como uma organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LOWY, M. **O método dialético e teoria política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

LÜCK, H. **A gestão participativa na escola**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____. **Concepções e processos democráticos e gestão educacional**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

LÜCK, H. ET AL. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MARTELLI, A. F. **Participação da comunidade na escola**. In: Educação básica: políticas, legislação e gestão. São Paulo: Pioneiros Thanson Learning, 2004.

MARTINS, A. M. **Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, L. M. **As aparências enganam: divergências entre o materialismo histórico dialético e as abordagens qualitativa de pesquisa**. Disponível em <<http://www.social.stoa.usp.br/>articles/0016/4005>>. Acesso em: 01/07/2015.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MELLO, G. N. **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MENDES, V. da R. Reflexões sobre os conceitos de homem, liberdade e Estado em Marx e as políticas educacionais. In: PARO, V. H. (org.). **A teoria do valor em Marx e a educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. Tradução: TAVARES, Isa. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINTO, L. W. A administração escolar no contexto da nova república e do neoliberalismo. In: ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, Lalo Watanabe. (orgs.). **História da administração escolar no Brasil**. Campinas, SP: Alínea, 2012.

NASCIMENTO, A. E. do. A gestão democrática que começa na sala de aula. In: BASTOS, J. B. (org.). **Gestão democrática**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

NAVARRO, I. P. **Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. Brasília: MEC, cad. 5, 2004.

NETO, A. C. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: BEZERRA, M. C.; FRANÇA, M. (orgs.). **Política educacional e qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2009.

OLIVEIRA, A. A. R. de. **A eleição para diretores e a gestão democrática da escola pública**: democracia ou autonomia do abandono? São Paulo: Alfa Omega, 1997.

OLIVEIRA, I. B. de. Sobre a democracia. In: OLIVEIRA, I. B. de. (org.). **A democracia no cotidiano da escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

OLIVEIRA, L. H. da R. A teoria do valor em Marx e a organização do trabalho coletivo na escola: elementos para uma reflexão crítica. In: PARO, V. H. (org.). **A teoria do valor em Marx e a educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

OLIVEIRA, R. de. **Agências multilaterais e a educação profissional brasileira**. Campinas, SP: Alínea, 2006.

PADILHA, P. R.; ROMÃO, J. E. Diretores escolares e gestão democrática da escola. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (orgs.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, V. H. Administração escolar e qualidade do ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso? In: BASTOS, J. B. (org.). **Gestão democrática**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001a.

_____. **Escrito sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001b.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2002.

_____. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino.** São Paulo: Àtica, 2005.

_____. **Administração escolar: introdução crítica.** 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012

PENIN, S. T. S.; VIEIRA, S. L. Refletindo sobre a função social da escola. In: VIEIRA, S. L. (org.). **Gestão da escola: desafios a enfrentar.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

QUEIROZ, M. I. A. de. **Plano de desenvolvimento da escola (PDE) e sua gestão democrática na educação.** Revista E-Curriculum. São Paulo. V, 2 n. 2, dez., 2007. Disponível em <<http://www.pucsp.br/ecurriculum>>. Acesso em: 20/05/2015.

ROMÃO, J. E. Gestão democrática do ensino público: condição da reforma educacional brasileira. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

RONDÔNIA. SEDUC. **Manual do Programa de financiamento a projetos escolares,** 2005.

_____. **Decreto n. 15.866.** Porto Velho, 2011.

_____. **Decreto n. 16.202.** Porto Velho, 2011.

_____. **Lei n. 3.018. Lei de gestão escolar.** Porto Velho, 2013.

_____. **Lei n. 3.432. Projeto Excelência.** Porto Velho, 2014.

_____. SEDUC. **Portaria n. 522,** 2014.

_____. SEDUC. **Cartilha de orientações do grêmio estudantil,** 2014.

_____. SEDUC. **Portaria nº 1.015,** 2015.

SÁ, V. A (não) participação dos pais na escola: a eloquência das ausências. In: FONSECA, M.; VEIGA, I. P. A. (orgs.). **As dimensões do projeto político pedagógico.** 9. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2012.

SANDER, B. **Políticas públicas e gestão democrática da educação.** Brasília: Liber Livro, 2005.

_____. Política, gestão e qualidade do ensino. In: BEZERRA, M. C.; FRANÇA, M. (orgs.). **Política educacional e qualidade do ensino.** Brasília: Liber Livro, 2009.

SANFELICE, J. L. **Movimento estudantil: a UNE na resistência ao golpe de 1964.** Campinas: Alínea, 2008.

SÁNCHEZ, J. G. A. G. **Cidadania grega e moderna.** Rio de Janeiro: Faculdade de Educação/ UFRJ, 1992.

SAVIANI, D. **Escola e democracia.** 41. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SILVA, A. A. Democracia e democratização da educação: primeiras aproximações a partir da teoria do valor. In: PARO, V. H. (org.). **A teoria do valor em Marx e a educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, C. M. C. S. **Políticas públicas educacionais e assentamentos rurais de Corumbá-MS (1984-1996)**. 2000. 200p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1999.

SILVA, L. G. A. **As mudanças na gestão e organização da escola**: a participação como estratégia de reforma. Linhas Críticas, v. 11, nº 21, p. 265 – 284, jul/dez., 2005.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: autores Associados, 2005.

SOUSA, A. da S. Q. Programa nacional escolas de gestores da educação básica pública: gestão democrática e formação de professores a distância. In: COLARES, M. L. I. S.; ESTRELA, G. Q.; PACÍFICO, J. M. (orgs.). **Gestão escolar**: enfrentando desafios em escolas públicas. Curitiba: CRV, 2009.

SOUZA, A. R. **Reformas educacionais**: descentralização gestão e autonomia escolar. Educar em Revista. Curitiba: UFPR, 2003 – Semestral n. 22.

SOUZA, M. E. **Juventude e a noção de protagonismo nas políticas públicas brasileiras**. Texto apresentado à V semana de humanidade da Universidade Federal do Ceara, realizada em abril de 2008.

SOUZA, M. M. de. **Imperialismo e educação do campo**. Araraquara, SP: Cultura Acadêmica, 2014.

SCAFF, E. A. da S. Diretrizes do Banco Mundial para inserção da lógica capitalista nas escolas brasileiras. In: PARO, V. H. (org.). **A teoria do valor em Marx e a educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SPÓSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J. B. (org.). **Gestão democrática**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

TSE TUNG, M. **Sobre a contradição**. Pequim, 1937. Disponível em <<http://www.maxistr.org/>portugues/mao/1937/08/contra>>. Acesso em: 08/07/2015

UNESCO. **Declaração mundial de educação para todos**. Jomtien, 1990.

VEIGA, I. P. A. Projeto político pedagógico: novas trilhas para a escola. In: FONSECA, M.; VEIGA, I. P. A. (orgs.). **As dimensões do projeto político pedagógico**. 9. ed. Campinas, SP: Papirus, 2012.

_____. Projeto político pedagógico da escola: uma construção coletiva. In: VEIGA, I. P. A. (org.). **Projeto político pedagógico da escola**: uma construção possível. 29. ed. Campinas, SP: Papirus, 2013.

VEIGA, Z. de P. A. As instâncias colegiadas da escola. In: VEIGA, I. P. A. (org.). **Escola:** espaço do projeto político pedagógico. Campinas, SP: Papirus, 1998.